

دكتور  
حمدي أمين عبد الهادي

# الإدارة العامة العربية والمقاومة

ملتزم الطبع والنشر  
دار الفكر العربي





# الإدارة العامة العربية المعاصرة

أصولها العلمية وتطبيقاتها الممارسة

دكتور  
محمد عبد الوهاب

مكتبة المطبع والنشر  
دار الفكر العربي

**دار الاتحاد العربي للطباعة**  
صاحبها : محمد عبد الترازق  
٩ كنيسة الأرض من سوق الجيش  
تطبعون : ١٩٨٠ - ١٩٣٤

## مَقَامُ الدِّعْوَةِ الْإِدَارِيَّةِ

### مقدمة

يسرّك عالمنا العربي اليوم حاجته الماسة الى دراسات مقارنة لنظم وأوضاع الإدارة العامة في سائر دوله ابتغاء تطويرها في ضوء دورها المعاصر كإدارة تنمية ، ووفق الأصول والأساليب الإدارية الحديثة ، نهوضاً بكفاءتها الى مستوى تبعاتها في تحقيق التقدم الاقتصادي والاجتماعي المنشود لوطننا العربي ، وللتقريب بين نظمه الإدارية تمهيداً لتوحيدها .

ويرجع اهتمامي بهذه الدراسات الى عشر سنوات خلت أو تزيد ، وذلك لاعتبارات معينة تلتخص فيما لمسته عند اشتراكي بـ لجنة توحيد المصطلحات الإدارية بجامعة الدول العربية في صيف سنة ١٩٦٦ من صعوبات تعترض مهمتها بسبب الافتقار الى دراسات إدارية عربية مقارنة للتعرف من خلالها على الاصطلاحات المستخدمة ومفاهيمها بمختلف الدول العربية .

هذا بالإضافة الى اشتغالي بتدريس الإدارة العامة وفروعها بالجامعات ومعاهد الإدارة في مصر والعراق وليبيا والسعودية ، ومعالجتي لنظمها ولما كل تطبيقها . فضلاً عن المشاركة في بحث ومناقشة جوانب الإدارة العامة العربية في المؤتمرات العربية للعلوم الإدارية ، وقيام المنظمة العربية للعلوم الإدارية سنة ١٩٦٩ واستهدافها فيما تهدف التعريف بالنظم الإدارية العربية وإجراء دراسات المقارنة .

لهذه الاعتبارات مجتمعة بادرت بإخراج كتابي « الإدارة العامة في الدول العربية » سنة ١٩٦٩ و « الخدمة المدنية في الدول العربية » سنة ١٩٧٠ لينتداد كساهمة متواضعة في هذا الصدد .

واليوم أتبعها بدراسة للإدارة العامة العربية المعاصرة ، تتضمن عرضاً موجزاً ومبسّطاً لأصولها العلمية مشفوعة بتحليل الاتجاهات الحديثة لنظم تطبيقها المقارنة ، مع الإشارة إلى ما ساد إدارة الدولة العربية الإسلامية فكراً وتطبيقاً ، آمليين أن يكون لنا في أجداد الماضى خير حافز إلى قطاعات الحاضر نحو مستقبل أفضل .

والله الموفق والمستعان ؟

دكتور عمرى أمين عبد الرهادى

## باب تمهيدى

### التعريف بالإدارة العامة العربية

يتمين للتعريف بالإدارة العامة العربية كمدخل لعلاجها الإلمام ابتداء  
بطبيعة الإدارة العامة ثم إلقاء نظرة عاجلة على تطور الإدارة العامة العربية ،  
وهو ما نعرض له فى الفصلين التاليين .

## الفصل الأول

### طبيعة الإدارة العامة

نعرض في هذا الفصل لمفهوم الإدارة العامة ، ثم نبين بوجه عام اتجاهاتها الحديثة حاضراً ومستقبلاً والتي تتأثر بها إدارة التنمية في الدول العربية المعاصرة .

## الفرع الأول

### مفهوم الإدارة العامة

#### أولاً - المفهوم الاجتماعي للإدارة :

الإنسان بفطرته كائن اجتماعي تجمعهم بسواه من البشر روابط شتى عديدة ، ففي الجماعة البشرية وبها يتحقق وجوده واستمرار حياته ، ومن ثم فهو مشارك على نحو أو آخر في سائر الأنشطة البشرية الجماعية لإشباع حاجاته الفردية والتي تعجز جهوده الذاتية عن الوفاء بها .

وإذ نعلم بحتمية الاجتماع البشري على اختلاف أشكاله وتنوع نشاطاته ابتغاء تحقيق أهداف مشتركة لأفراده ، فإنه يتعين القيام واستمراره محققاً لأهدافه بتنظيم نشاطاته البشرية الجماعية على نحو يكفل نجاحها في تحقيق هذه الأهداف .

وفي هذا التنظيم تكمن حقيقة الإدارة كوظيفة اجتماعية اقتضتها ضرورة الاجتماع البشري ، فهي على حد قول ليونارد هوايت « عملية عامة بالنسبة



لكل مجهود جماعى *Administration is: a process common to all Social effort* (١).

وعليه فالإدارة تعنى في جوهرها « تنظيم نشاط بشرى جماعى هادف ».

ويعكس هذا المفهوم الاجتماعى الأصل اللاتنى لكلمة *administar* بالإنجليزية والمكون من مقطعين هما *ad + ministrare* بمعنى يخدم الآخرين .  
والذى يفيد على حد قول جلادن تنظيم شئون الناس ورعاية أمورهم . كما أنه يبرز طابع الإدارة كوظيفة خادمة *Service Function* للأنشطة البشرية الاجتماعية المعنية أساساً والمرتبطة مباشرة بتحقيق الأهداف سواء أكانت اقتصادية أو اجتماعية أو سياسية أو غيرها .

ويلاحظ على تعاريف كتاب الغرب للإدارة أنها تسكنى بتعداد بعض عناصر الوظيفة أو العملية الإدارية كالتهيئة والتوجيه والتسيق والرقابة وغيرها ، والتي تمثل في نظرنا بعض جوانب وظيفتها الاجتماعية كتنظيم للنشاط بشرى جماعى هادف .

ومن الآثار المترتبة على الأخذ بالمفهوم الاجتماعى للإدارة اندراجها ضمن العلوم الاجتماعية والسلوكية ، وبالتالي ارتباطها الوثيق بعلوم : القانون والسياسة والاقتصاد والتاريخ والنفس والاجتماع ، حتى غدت تلتقى عندها وتتداخل فيها الدراسات الحديثة لهذه العلوم مما دعا البعض إلى إنكار الاستقلال العلمى للإدارة كأحد حقول المعرفة الإنسانية الهامة (٢) .

---

(١) يراجع مؤلفه « المدخل لدراسة الإدارة العامة » في طبعته الرابعة سنة ١٩٥٥ ص ١ .

(٢) تراجع علاقة الإدارة بالعلوم الاجتماعية الأخرى في مؤلفنا « الإدارة العامة في الدول العربية » الطبعة الثالثة - القاهرة سنة ١٩٧٥ ص ٣٩ وما بعدها .

### ثانياً - تعريف الإدارة العامة:

إذا كانت الإدارة تنظم نشاط بشري جماعي يتغيا أهدافاً معينة فما هي إذن الإدارة العامة ؟

يجيبنا على ذلك علماء الإدارة العامة بتعاريف تكاد تكون متقاربة فالأستاذ « ولسون » يصفها بأنها « التنفيذ المفصل للمنظم للقانون العام »<sup>(١)</sup>.

أما الأستاذ « هوايت » فيرى أنها تتكون من كل تلك العمليات التي تتقيا لإنجاز أو تنفيذ السياسة العامة<sup>(٢)</sup>.

كما يعرفها الأستاذ « جوك » بأنها ذلك الجزء من علم الإدارة الخاص بالحكومة وعليه فهو يتعلق أصلاً بالفرع التنفيذي حيث يؤدي العمل الحكومي<sup>(٣)</sup>.

والأستاذ « فيفنز » يعرفها بأنها « تنسيق الجهود الفردية والجماعية لتنفيذ السياسة العامة »<sup>(٤)</sup>.

والأستاذ « والدو » يعرفها بأنها فن وعلم الإدارة مطبقاً في شئون الدولة<sup>(٥)</sup>. ونخلص من هذه التعاريف إلى أن الإدارة العامة تنظم نشاط بشري جماعي يستهدف تنفيذ السياسة العامة للدولة.

ويعتقد البعض التعاريف السابقة بدعوى أنها توضح المعنى بصعوبة فهي

---

(١) راجع بحثه « دراسة الإدارة العامة » منشور بكتاب « والدو »  
Ideas and Issues in Public Administration ص ٧٧ .

(٢) مؤلفة « المدخل لدراسة الإدارة العامة » طبعة سنة ١٩٥٥ ص ١ .

(٣) راجع له « أبحاث في علم الإدارة » طبعة ١٩٣٦ ص ١٩١ .

(٤) راجع له « الإدارة العامة » طبعة رابعة سنة ١٩٦٠ ص ٥ .

(٥) راجع كتابه « دراسة الإدارة العامة » نيويورك سنة ١٩٥٥ ص ٢ .

التي تفسر اصطلاحاً واحداً قدمت اصطلاحات أخرى مثل التنظيم ،  
والسياسة العامة ، والشئون العامة ، ومبادئ . وفن وعلم الإدارة بدلا من  
إيضاح مفهوم علم الإدارة العامة ، ومن ثم فهي تؤدي إلى الاختلاط في اللفظ  
ويرى لذلك تحليل اصطلاح الادارة العامة ذاته فهو مكون من كلمتين : إدارة  
وعامة وأن الإدارة هي النشاط الجماعي المنظم . ويكون النشاط جماعياً إذا لم  
يستطع أن ينجزه شخص بمفرده ، وهو منظم أو مرتب إذا كان موجهاً نحو  
أغراض متوخاة . وعليه فالإدارة تفترض نوعاً من التعاون لعمل الفعلاء  
لا يعتبر إدارة . والتعاون الإنساني في مفهوم الإدارة ينطوي على وجود  
علاقات لها طابع الإلزام والعرف . وعليه فالإدارة تنظم وترتيب الجهود  
البشرية لإنجاز أهداف معينة فإذا كان موضوع هذه الجهود وأهدافها عامة  
فانقسمت إدارة عامة وإذا كانت خاصة فهي إدارة خاصة .

ولكن ماذا يعني لفظ عام وخاص ؟ يعترف البعض بأنه يصعب حالياً  
تحديدها أو وضع فاصل بينهما وعادة نقول إن أوجه النشاط الحكومي تعتبر  
إدارة عامة وأوجه النشاط غير الحكومي تعتبر إدارة خاصة ولكن هناك  
الكثير من أوجه النشاط الخاص تقوم بها الحكومة ولا تدرس في الإدارة  
العامة . وثمة تفرقة أخرى تقوم على فكرة الصالح العام فأوجه النشاط التي  
تستهدف الصالح العام تعتبر عامة وتلك التي تنجزها لتحقيق نفع خاص تعتبر  
خاصة . ولكن ثمة أوجه نشاط ذات نفع عام تقوم بها منظمات خاصة  
كالجمعيات الخيرية وغيرها وهي لا تتضمنها دراسة الإدارة العامة .

وتوجد تفرقة ثالثة تقوم على أساس الباعث فالنشاط الخاص الباعث  
عليه تحقيق الربح بينما الخدمة العامة هي الباعث على النشاط العام . ولكن  
هناك مشروعات حكومية يجب أن تحقق ربحاً وبالعكس في النشاط الخاص  
توجد مشروعات لا تحقق ولا تستهدف تحقيق الربح .

وثمة تفرقة رابعة على أساس السلطة العامة . فالإدارة العامة تعتمد على السلطة العامة ولكن الإدارة الخاصة تعوزها السلطة ويعترض على فكرة الاقتدار إلى السلطة إن الدولة لها حقاً قواتها العسكرية والبوليسية التي ليست ليغنيها ولكن المجتمع لا يقوم على القوة الكنيسة أو الصناعة أو الاتحادات العمال قد تكون لها معارضة مؤثرة بدون سلاح .

وقد يجرى التمييز بين الإدارتين العامة والخاصة على أساس المسؤولية والرقابة العامة والتنظيم البيروقراطي ولكن هذه المظاهر ليست اليوم بأقل ظهوراً في المشروعات الخاصة .

والواقع أن كل الميزات التي قيل بها للتفرقة بين الإدارتين العامة والخاصة ليست كما يقول الأستاذ والدو ، سوى تفاوت في نواحي تطبيقية جد محدودة وهي تفرقة ترجع إلى ظروف وبيئة كل من الإدارتين<sup>(١)</sup> .

#### ثالثاً - تطور الإدارة العامة :

إن الإدارة العامة كعلم وليدة القرن العشرين أما الإدارة العامة كفن مطبق فقد عرفت منذ العصور القديمة إذا بدأ ظهور ونمو النشاط الإداري المتميز عن نشاط الحكم مبكراً في تاريخ الحضارة . فهو البثرة الطبيعية لتقسيم العمل والتخصص في الوظائف . وإذا كانت لم تعرف في عصر سكان الكهوف فإنها ظهرت مع قيام الحياة العائلية تحت سلطة رب الأسرة وإن كان في ظل عهد رب الأسرة لم يكن تفرقة بين الإدارة الخاصة والعامة . ولكن هذه التفرقة وجدت عندما قامت حياة الجماعات في القرية أو المدينة .

ولعل أول صورة لرجل الإدارة العامة تتمثل في محصل الضريبة الذي

---

(١) يرجع إلى كتابه « دراسة الإدارة العامة » - الف ١٢ ص ١١ .

كان عادة عضواً وثيق الصلة بالملك أو الأمير يوفده ليحصل له غرامات أو ثمن الأمان الذي كان يحققه لرجلته .

ومع تقدم المدنية ظهر نوع من التفرقة في الإدارة العامة نفسها على أساس إقليمية الإدارة بين الإدارة المركزية والمحلية وينمو وتعقد الحياة الاجتماعية وجد الملك نفسه مثقلاً بالأعباء العامة ، ومن ثم بدأ يستعين بالوزراء يفوض إليهم أمر تصرف الشئون غير الهامة وهم عادة أقرباء الأسرة المالكة وكانوا بدورهم يفوضون فيها مساعديهم وهؤلاء المساعدون يمكن أن نسميهم آباء الخدمة المدنية الحديثة .

ولقد أولت الملكيات القديمة في مصر والهند الإدارة العامة بالغ اهتمامها فصر عرفت أقدم إدارة عامة في العالم وهي إدارة كان لها دورها البارز في حضارة قدماء المصريين كما عرفت الصين القديمة نظاماً للوظيفة العامة يشبه إلى حد بعيد نظامها الحديث وذلك في القرن الثالث قبل الميلاد . كما صبغت حضارة روما ومدينتها الإدارة العامة بطابع قانوني .

وكانت الإدارة العامة في الدولة العربية الإسلامية مضرب الأمثال في النزاهة والمقدرة ، وقد اتسمت بالمرونة والسهولة التي تمثل بها العرب التنظيم الأجنبية في البلاد التي غزوها إلى جانب أفكارهم الخاصة عن الإدارة . فضلاً عن الروح الدينية والأخلاقية التي سادت تلك الإدارة<sup>(١)</sup> .

وكان لظهور نظام الإقطاع ونموه في أوروبا خلال العصور الوسطى أثره في وقف تقدم الإدارة العامة ولكن تحول هذا النظام إلى نظام الدول الملكية في عصر النهضة ، دفع الإدارة العامة مرة أخرى إلى التقدم . وقد أسهمت الملكية في كل من ألمانيا وفرنسا بنصيب وافر في هذا التطوير . حيث اصطبغت

---

(١) يراجع « مولوى س . أ . حيني » في « الإدارة العربية » الترجمة العربية

الإدارة العامة بالطابع القانوني الموروث عن الإمبراطورية الرومانية والذي لا يزال يغلب على دراسات الإدارة العامة في القارة الأوروبية .

كما كان لظهور وتقدم الديمقراطية المتحررة في فجر الثورة الصناعية الأثر الأكبر في تقدم الإدارة العامة وبخاصة جانبها الفني الذي اشتهرت به الدول الإنجلو سكسونية لاسيما الولايات المتحدة الأمريكية حيث تطورت الوظيفة العامة من خدمة خاصة للملك أو الحزب السياسي الحاكم إلى خدمة عامة الشعب . وظهرت الصور المختلفة للرقابة الداخلية والخارجية على الإدارة العامة وهي جميعاً بعض ثمار تلك الفترة .

وتتمتع الإدارة العامة اليوم بمركز بالغ الأهمية ، أضفاء عليها اتساع وتنوع نشاط الدولة ، ودورها الحيوى في إدارة التنمية الاقتصادية والاجتماعية بالدول النامية .

#### رابعاً - مفهوم العلوم الإدارية .

يطلق اصطلاح « العلوم الادارية » على حقول المعرفة المعنية أساساً بدراسة العملية الادارية من مختلف جوانبها .

وإذ تعنى العملية الإدارية في مفهومنا تنظيم نشاط بشرى جماعى هادف ، فإنه يمكننا فى ضوء تحليل هذا التعريف استخلاص وتصنيف الفروع العلمية للإدارة والمعروفة بالعلوم الادارية .

فبالنسبة للعنصر الأول فى هذا التعريف وهو التنظيم فإنه ينظر إليه من زاويتين هما أداته وموضوعه .

فن حيث أداة التنظيم فإنها تشمل القانون أى مجموعة القواعد العامة الملزمة التى تحكم النشاط البشرى الجماعى وعلاقاته من تشريعات ولوائح ( أنظمة ) وقرارات . كواد : القانون الادارى بالنسبة للإدارة العامة ، والقوانين

التجارية والصناعية بالنسبة لإدارة الأعمال . وقوانين الأحوال الشخصية بالنسبة لتنظيم الأسرة .

كما تشمل أداة التنظيم المال مثلاً في تدبير الموارد المالية اللازمة للنشاط البشرى الجماعى كرؤوس الأموال والضرائب والرسوم والقروض والإعانات والتبرعات ، وتحديد أوجه الإنفاق وحدوده على أساس من حساب التكافؤ لختلاف عمليات هذا النشاط وضبط الموارد والنفقات وغيرها من شئون الموازنة إعداداً وتنفيذاً ومتابعة ، وهذه جميعاً موضوع مادة الإدارة المالية .

أما من حيث موضوع التنظيم فهو ينصب على نشاط مظهره العمل مثلاً في تخطيطه وترتيبه وبيان علاقاته وأساليبه من تقسيم وتسيق أو تركيز وتفويض للسلطة وكذا قياسه وتحديد وتبسيط إجراءاته ورقابة إنجازه وغير ذلك مما تعالجه مادة التنظيم الإدارى أو التنظيم وأساليب العمل .

كما ينصب التنظيم على البشر القائمين بهذا النشاط مثلاً في تخطيط وتدريب القوى العاملة وتبميمتها وتحفيزها والإشراف عليها وتقويمها وغير ذلك من شئون تعالجها مواد: الخدمة المدنية وإدارة شئون الأفراد والعلاقات الصناعية والإنسانية والعامة .

وبالنسبة للعنصر الثانى من هذا التعريف وهو الخاص بالنشاط البشرى الجماعى فإن دراسات الإدارة تنفرع تبعاً لقطاعات هذا النشاط ومراحلها وأنواعه . فى القطاع الخاص نجد إدارة الجمعيات والتعاونيات وإدارة المنزل وإدارة الأعمال وخاصة فى الدول الرأسمالية . وفى القطاع العام تعرف الإدارة العامة التى تشمل الإدارة الحكومية والإدارة المحلية وإدارة مشروعات الأعمال العامة وخاصة فى الدول الاشتراكية وتعنى بتنفيذ السياسة العامة للدولة .

وفى القطاع الدولى نجد بالنسبة لتنظيم نشاطات الوكالات والمنظمات الدولية

وشئون العاملين فيها مادة الإدارة الدولية . وكذلك مادة إدارة الأعمال الدولية بالنسبة لتنظيم نشاطات مشروعات الأعمال التي تعمل على صعيد دولي . أما بالنسبة لمراحل هذا النشاط فنجد إدارة الاتساج وإدارة المخازن والمشتريات وإدارة التسويق والمبيعات .

كما نجد بالنسبة لأنواع هذا النشاط الإدارة الصناعية وإدارة المكاتب وإدارة المزارع وإدارة المصارف وإدارة الفنادق وإدارة المستشفيات وإدارة الشرطة ، وغير ذلك من الفروع العلمية للإدارة التي تعالج دراستها بوجه خاص معاهد وأقسام إدارة الأعمال والإدارة العامة في سائر الجامعات .

ويلاحظ أن دراسات كل من هذه الفروع العلمية سواء أكانت قطاعية أو نوعية تتضمن الدراسات القانونية والمالية ودراسات التنظيم الإداري وإدارة الأفراد ، وهى الفروع العلمية الأربعة الأولى للإدارة ، وتشكل الفروع السابقة جميعاً ما يعرف بالعلوم الإدارية <sup>(١)</sup> .

## الفرع الثانى

### اتجاهات الإدارة العامة

من الصعب التعرف على الاتجاهات الحديثة للإدارة العامة في عالمنا المعاصر ، بالنظر إلى أنها تعمل في بيئات مختلفة ومتطورة تتفاوت وتتأثر بالظروف السياسية والاجتماعية والاقتصادية والحضارية بوجه عام فضلاً عن البيئة الطبيعية والتقنية التي تعمل فيها .

ولكن مع التسليم باختلاف نظم الإدارة العامة أو صناعاتها والتطور السريع

---

(١) يراجع بحثنا بعنوان « تدريس العلوم الإدارية في الجمهورية العربية » المقدم إلى المؤتمر العربي الأول لتدريس العلوم الإدارية المقام بالقاهرة في فبراير ( شباط ) سنة ١٩٧٢ .



الحركى فى بيتها فإنه يمكن رغم ذلك الوقوف على بعض هذه الاتجاهات بصفة عامة والتي نوجزها فيما يلى :

## المبحث الأول

### الارتباط بالجهاز السياسى

يزداد تأثير الادارة العامة بالبيئة السياسية . فالادارة تعمل أساساً فى إطار سياسى وإن كان بالإمكان من الناحية النظرية معالجة المهام السياسية والإدارية كلا على حده كوظائف منفصلة ومتميزة رغم أن البعض قد يرى استحالة ذلك .

إن الجهاز السياسى هو القائم بوضع وتحديد الأهداف الوطنية والأولويات ويقرر السياسات العامة والأخذ بمخطط التنمية وتوزيع الموارد ويزود الإدارة العامة بتوجيهات العمل الضرورية . أما الإدارة العامة فمسئولة عن تنفيذ ما تقرره القيادات السياسية من سياسات ومخطط حتى يتم الإنجاز وفق التوجيهات السياسية .

وأخذاً بنظرية سمو العمل السياسى يتعين على رجل الإدارة العامة أو موظف الخدمة المدنية التزام الحياد السياسى ، ويرجع تطور فكرة الحياد السياسى هذه فى عدد من الدول إلى الأخذ بالنظام البرلمانى القائم على تعدد الأحزاب السياسية . وهى تحقق الاستمرارية فى النشاط الإدارى الحكومى رغم تغير الحكومات الحزبية والقيادات السياسية .

وتمه إتجاه جد حديث نحو استبعاد التحديد الجامد بين الإدارة والسياسة ، إذ برز دور الإدارة العامة فى المجال السياسى من خلال المشاركة فى عملية رسم السياسة ، وهو اتجاه سوف يستمر مستقبلاً ، وترجع أسباب ذلك إلى زيادة تعقد وظائف الحكومة واتساعها بالطابع الفنى مما ترتب عليه النتائج التالية :

١ - اعتماد القيادات السياسية على العاملين في الخدمة المدنية إلى حد كبير في عملية اتخاذ قرارات سياسية تتناول الشؤون الفنية المعقدة وذلك بتزويدها بالمشورة الفنية . فالعاملون المدنيون يؤثرون إلى مدى بعيد في القرارات السياسية عن طريق تحديد المشاكل موضوع هذه القرارات وجمع وتحليل البيانات والمعلومات المتعلقة بها ووضع السياسات البديلة للمفاضلة بينها واختيار أنسبها .

٢ - يوجد ارتباط وتأثير متبادل بين وضع السياسة وتنفيذها فغالباً ما تجرى تعديلات وإعادة نظر في السياسات أثناء تنفيذها أخذاً بالخبرة المكتسبة من التنفيذ في الاعتبار .

٣ - غالباً ما تكون السياسات موضع تأويلات مختلفة ، وفي هذه الأحوال يمارس الإداريون المخططون تنفيذها سلطتهم التقديرية في التفسير .

ولإزاء الدور الخطير الذي يمارسه رجال الإدارة العامة في هذه الجوانب الثلاثة نجد أن المسؤولين عن اتخاذ القرارات السياسية أو أصحاب سلطة اتخاذ القرار النهائي يصرون على ضرورة تجلوب الإداريين معهم في وجهة النظر السياسية . فينبغي على الإداريين لاسيما من هم في المستويات الادارية العليا أن لا يتخذوا موقف المعارض للأهداف التي تبني عليها السياسات حتى يعملوا بصورة فعالة . إذ يجب على الإداري المخلص سياسياً الالتزام بالأهداف الوطنية للدولة ، وأن يكون متجاوباً مع الاجراءات السياسية لتحقيقها .

ويتجلى هذا الدور السياسي الهام والبالغ الخطورة الذي تلعبه الادارة العامة في الدول النامية ، فالخدمة المدنية في هذه الدول وعلى عكس ما هو حادث في دول غرب أوروبا وأمريكا الشمالية لها تأثيرها في نظمها وتطورها السياسي ليس فقط بالنسبة للمدى ومضمون مشروعات وبرامج التنمية التي كثيراً

ما يكون للعاملين المدنيين دور المبادأة فيها بل لأنه غالباً ما تكون لهم المبادأة في اقتراح ووضع السياسات الهامة .

ومع توقع استمرار إزدياد وتعقد النشاطات الحكومية وغلطه الطامع الفنى المهنى عليها مستقبلاً فسوف يمارس الجهاز الادارى للحكومة سلطة تقديرية أكبر وهو ما يعرضه لانتقاد العالم بالنسبة لهذا الدور السياسى الذى يلعبه .

وتمة اختلاف كبير في وجهات للنظر بين دارسى علم السياسة والادارة العامة بشأن كيفية مواجهة هذا الاتجاه الهام ونجد البعض منهم متأثراً في ذلك بتجربة غرب أوروبا وأمريكا الشمالية بالنسبة للعلاقات بين الادارة العامة والسياسة ، وتأسيساً على نظرية معينة في النمو السياسى أنه من الخطأ البالغ القيام بأى عمل يكون من شأنه تقوية مركز البيروقراطية في الدول النامية والتي يعتبرونها ذات قوة خطيرة ، وأن أية محاولة لزيادة تقديرها الادارى سوف يشجع عنه تأخير النمو السياسى وسوء التقدير السياسى .

وعلى العكس نجد أن ثمة اتجاه حديث يرى هجر فكرة الادارى المحايد سياسياً ويرى ضرورة إضفاء دور سياسى على الادارة العامة يمكنها من تحقيق خير الشعب بالبحث عن أهداف تتفق مع القيم الانسانية وسعادة البشر ويطلق أصحاب هذا الرأى على حركتهم « الادارة العامة الجديدة » .

ويتمنى أنصار هذا الاتجاه إلى الجيل الجديد في الولايات المتحدة الأمريكية المتأثرين ببعض مسارى المجتمع ويعززون ذلك إلى تقييد الادارة العامة وشل حركتها بما كان سبباً للفشل في تحقيق أهداف إجتماعية وسياسية معينة .

ونرى أن هذا الاتجاه ليس جديداً فالتاريخ الادارى للجهاز الحكومى سواء في الولايات المتحدة الأمريكية أو في الدول الأخرى يدل على تفاوت

في دعم الدور السياسي للإدارة العامة أو الخدمته في شتى الحقوب وهو ما يتوقف على مدى الأخذ بالسلطة التقديرية أو المقيدة للإدارة العامة وبالتالي مدى المشروعية الإدارية أو قيود الشرعية في تصرفات الإدارة العامة .

ومهما يكن فإنه ينبغي إربط الإدارة العامة مباشرة بالأهداف الوطنية وتجاوزها مع العمل السياسي . وأنه ما دامت الإدارة العامة لا تملك ذاتها سلطة إضفاء المشروعية على تصرفاتها فإنها لن تنجح في ممارسة نشاطها دون دعم وتأييد القيادة السياسية صاحبة السلطة في إضفاء هذه المشروعية . ولا يعنى هذا أننا لاندعم السلطة التقديرية للإدارة العامة مادامت تتلزم بقم سياسة وإجتماعية معينة ، وليس تمة ما يدعو إلى استبعاد كل دور سياسي للجهاز الإدارى للدولة .

## المبحث الثانى

### التغير الجندى السريع

#### أولا — إقساس وتووع الأنشطة :

يتحه نشاط الحكومات نحو المزيد من الإقساس والتووع إذ أن تمة مشروعات وشئون عامة يعم عليها مباشرتها . فبالنسبة للدول المتقدمة تشمل هذه الأمور البراج الخاصة باكتساب الفضاء واستتار أعماق البحار والطاقة الذرية واستخدام الأساليب المالية والنقدية لتوجيه الإقصاد والرعاية الإجتماعية وغير ما .

وتقوم الحكومة في الدول النامية بدور قيادى في إدارة سائر مجالات التنمية الإقصادية والإجتماعية مع تفاوت في درجة مشاركتها في النشاطين الإقصادى والإجتماعى ، وذلك تبعاً للنظام الساسى وأوضاع الإقصادى الساسد في الدولة .

ويلاحظ بالنسبة للدول المنخفضة الدخل أنها تعتمد في تمويل الإنماء الاقتصادي والاجتماعي على الحكومة إلى حد بعيد ، وهي تعتمد أما إلى تقديم رؤوس الأموال مباشرة أو تشجيع تدفقها من مصادرها الخارجية والداخلية بتقديم تسهيلات وضمانات استثمار مختلفة بموجب القوانين واللوائح وغيرها كما يجرى إعداد العناصر البشرية المؤهلة تعليمياً وتدريباً بمعرفة الأجهزة الحكومية . كما يعتمد على هذه الأجهزة إلى حد بعيد في الأخذ بالتقنية سواء بطريق البحث والتطوير أو بنقلها من الدول الأخرى .

ومن المنتظر أن تقوم الحكومات في الدول النامية بمهام جديد الزيادة دورها في تنظيم وإدارة المشروعات الاقتصادية وتحمل مخاطرها . كما ستزداد المشروعات العامة عدد او حجها وأهمية كأداة للإنماء الاقتصادي ، وحتى في المجالات الاقتصادية والاجتماعية التي لا تباشر الحكومة تنظيمها وإدارتها بنفسها ، إذا استدرد الحاجة إلى استحداث تنظيم ورقابة حكومية . ولعل أهمها جميعاً نظرة الحكومة الشاملة إلى الإنماء الاقتصادي في الدولة ، ومسئوليتها عن التخطيط الاقتصادي والإنمائي على مستوى الدولة .

لذلك يتعين على الإدارة العامة الإستجابة والاستعداد لطلبات المزيد من التوسع والتنوع في النشاطات الحكومية ، وما يترتب عليه من زيادة عدد موظفي الدولة والاتصال بالجمهور بضاف إلى ذلك ما سوف يحدث من تحسينات في الفاعلية والكفاءة التي من شأنها أن تؤدي إلى خفض عدد العاملين اللازمين لأداء نفس المهام وتحقيق وفر مالي وبشرى هنا وهناك من حين لآخر .

هذا فضلاً عن زيادة تعقد الأنماط الحكومية ونعني بالتمعق هنا تطلب درجة عالية من المعرفة والمهارة لتحقيق الإنجاز المنشود والمزيد من الأخذ بتقسيم العمل ، كما يزداد الطابع التخصصي في النشاطات الحكومية مما يتطلب

طاقات بشرية ذات قدرات فنية عالية لمباشرتها ، واضطرابها إلى الاعتماد على الحيرات الأجنبية .

والحكومات هي وحدها التي في موقع يمكنها من النظرة الكلية الشاملة إلى عملية الإنماء الاقتصادى والاجتماعى والتخطيط المتكامل الفعال على مستوى الدولة . وستزيد الحاجة إلى التوسع في مفهوم التخطيط ليشمل جوانب أخرى غير إقتصادية ولكنها حيوية وضرورية ونعني بها هنا الإنماء الاجتماعى والبشرى . هذا فضلا من الأهمية البالغة للتنسيق بين الأنشطة المختلفة والأجهزة الفاعلة بها ومتابعتها .

وعلى هذا الأساس سيغدو التخطيط الإنمائى ذا طبيعة متداخلة وتقع مسئوليته على كل من يناط بهم إدارة الإنماء ، ولكي يكون التخطيط دوره الفعال كأداة حقيقية لرسم السياسة ، ينبغى أن توجه عناية أكبر نحو ترجمة الخطط إلى برامج وأعمال وهو ما يتطلب مزيدا من التكامل والترابط بين التخطيط ووضع السياسة والتويل مع استعراض مزيد من الاهتمام بالجوانب الإدارية للتخطيط وتنفيذ الخطة<sup>(١)</sup> .

والتنسيق ضرورة وأثر حتمى للطابع المعقد والترابط الوثيق لمشاكل الإدارة العامة والتي تنطوى على العديد من المشاكل ذات التأثير المتبادل والتي تشمل سائر مستويات الأجهزة الحكومية والتي تجاوز الحدود السياسية داخل الدولة .

---

(١) راجع ل هذا الصدد الندوة العربية الأولى عن « الجوانب الإدارية للتخطيط القومى » لجمعية الإقتصادية والاجتماعية « والتي عقدتها المنظمة العربية للعلوم الإدارية بالقاهرة .  
في المدة من ١٦/١/١٩٧٤ حتى ٢٠/٢/١٩٧٤ .

حالا بناء الاقتصادى والرعاية الاجتماعية وتنظيم الأسرة وبيئة الإنسان والتطور الحضارى وتنمية المجتمعات المحلية وغيرها من الأمور تنطوى على العديد من المشاكل المتداخلة ، ومن ثم فهى تتطلب قدراً كبيراً من التنسيق .

وعنى بالتنسيق هنا ما يتخذ من إجراءات إدارية للربط بين أجزاء ووحدات النظام الإدارى لقيام علاقات مباشرة فيما بينها . ويستهدف التنسيق تأكيد وحدة العمل فيما بين النظم والمنظمات المعقدة لتحقيق التوافق فى اتخاذ القرارات فى أكثر من وحدة ، وقصادى أسباب التعارض والاختلاف والازدواج الذى لا مبرر له فى الجهود ومن ثم بتيسير تحقيق الإدارة لأهداف معينة .

وثمة وسائل متعددة لتحقيق التنسيق فقد يتم بموجب الاتصالات الجيدة وتبادل المعلومات عن طريق مناقشات رسمية أو غير رسمية أو عن طريق أجهزة اتصال أو بتتبع الوحدات الادارية للارتباط بسلطة أعلى أو من خلال تخطيط أو رقابة مركزيين .

وترتبط فكرة الرقابة بمفهوم التخطيط سواء عن طريق التدخل المباشر أو بواسطة أجهزة نظامية من نوع أو آخر . وتجرى الرقابة للاستيثاق من الأخذ بإجراءات وأساليب تنفيذ الخطة ، وإن النتائج المتوقعة قد تحققت فعلاً ، وأن ما يلزم من تعديلات لمطابقة التغيرات البيئية السريعة قد تمت بما يحقق أهداف الخطة واستراتيجياتها وعمليتها ، وتوافر المعلومات الضرورية لتقييم النتائج . وقد لا تكف الأساليب التقليدية للرقابة المالية فى تحقيق ذلك لاسيما بعد التطورات الحديثة فى نظريات الرقابة .

وعنى بهذه النظريات علم السيبرنتيكية *The science of cybernetics* وما يردنا به من أفكار تتعلق بالاتصال العكسى أو ( التغذية العكسية )

feed-back وغيره من أساليب الاتصال والرقابة المستحدثة في ضوء هذا العلم الجديد ، والتي سوف يزداد استخدامها في حقل الإدارة العامة وكذا استخدام نظم المعلومات الإدارية في عملية الإنماء .

### ثانياً - سرعة وعمق التحولات :

تقسم الإدارة العامة بالتغير الجذرى السريع لاسيما في السنوات الأخيرة . وبالنظر إلى كثرة وسرعة التغيرات الحادثة في المجتمعات فإنها مرحلة إذ يتعذر تحديد مداها .

ولاشك أن من بين العوامل التي أحدثت تغييرات سياسية واقتصادية ، وإجتماعية ذات تأثيرات بعيدة المدى في أوضاع الإدارة العامة المعاصرة ، التقدم المذهل في العلم والتكنولوجيا وبالتالي تفجر المعرفة . فهناك الجهود الكبيرة لغزو الفضاء واختصار المسافات ، والافادة من المصادر غير المستخدمة وغير المكتشفة ، وزيادة السكان والنمو الصناعى والثورة الزراعية ، وازدياد التعاون المتبادل بين الدول ، والمزيد من تطلعات البشر نحو تحسين أوضاعهم الاقتصادية والاجتماعية والسياسية ، والتغيرات في مفاهيم القيم البشرية والوجود البشرى وحقوق الانسان ،

إن هذه التغيرات صدها في الحياة الادارية ، إذ يتعين على رجال الإدارة العامة التعامل مع الظروف المتغيرة لمواجهة المشاكل الجديدة والمهام المستحدثة كما ينبغي أن يكون الجهاز الإدارى على درجة من المرونة والقدرة على التجاوب السريع والفعال مع التغير البيئى . ولذا يجب تنمية الأفراد والقدرات التنظيمية لتزودنا بتقديرات مجدية لكل المتغيرات سواءما كان منها قابلاً للسيطرة من عدمه والأخذ بأساليب التنبؤ بالتغيرات اليثية .

ويزداد إهتمام الحكومات بالمستقبل وأخذ متطلباته في الاعتبار لا سيما



بعد توافر المعلومات والأساليب العلمية التي تساعد في دقة تقدير المستقبل وتوقعاته ولم يعد الأمر كما كان في الماضي يعتمد على العشوائية ، وبمجرد الحدس والتخمين .

كذلك فإن الادارة العامة تصبح أداة إيجابية للتغيير وليست مجرد جهاز سلبي للحفاظ على النظام .

### المبحث الثالث

#### الترشيد والاصلاح الإدارى

##### أولا - الأسلوب الترشيدى السكى :

وهو اتجاه لايمس الجوانب السياسية ويرتبط بالأهمية المتزايدة للإدارة . ويستند إلى أسس اقتصادية . إن حاجة الإدارة العامة في هذه الحقبة تدعوها إلى الأخذ بالمفاهيم والأساليب المتطورة والتي سبقت إلى الأخذ بها إدارة الأعمال للفادة من التقدم العلمى والتكنولوجيا في مجال إدارة الشئون العامة للمواطنين والتي يطلق عليها تكنولوجيا الإدارة بما تعنيه من استخدام الكمبيوتر الذى ستزداد أهميته في النشاط الحكومى مستقبلا .

لقد شاب الإدارة العامة في الدول النامية خلال حقبة الستينات اثنين من أخطر المساوىء التي اقترنهما استراتيجيات الإنماء فيها . أولاً عدم توجيه اهتمام كاف للإدارة والتنظيم ولذا أخفقت خطة التنمية في أن تتضمن خططا لإنماء قدرات الإدارة والتنظيم لتنفيذ خطط الإنماء الاقتصادى والاجتماعى . وثانياً نجد أن المسؤولين عن التنمية قد فشلوا في الغالب في فهم أن التكنولوجيا الحديثة لا تنطوى فقط على التكنولوجيا بمفهومها الفنى الضيق أو البحث ولكن تشمل أيضاً تكنولوجيا الإدارة وهذه الأخيرة شريكة الأولى . ولذلك نجد أن الثورة الصناعية الأولى وتبعى الأخذ بالميكنة أو الآلية

قد أتاحت ظهور مثل هذه التكنولوجيا الإدارية كالترشيد أو ما يسمى « الإدارة العلمية » . أما الثورة الصناعية الناتجة -- ونعني الأخذ بالآلية التلقائية أو الأوتوماتية -- فقد أتاحت ظهور بحوث العمليات والأساليب الفنية السكية الحديثة للإدارة المرشدة . وعلى الدول النامية أن تكون قادرة على استخدام وتنمية وتحسين تكنولوجيا الإدارة لكي نوفق في تحقيق الإنماء المنشود ،

إن انخفاض مستوى القدرة الإدارية في الدول النامية من شأنه خلق نظام غير متوازن في التنمية المخططة ما دام عبء الإدارة يتجاوز باستمرار القدرة الإدارية . ولذا ينبغي أن تقوم استراتيجيات التنمية لا على النزول بأهداف المخطط تدريجياً إلى مستوى القدرة الإدارية القائمة ، ولكن على أساس التصاعد التدريجي لهذه القدرة وكجزء من مخطط التنمية ولا سيما عن طريق استخدام الأساليب العلمية والأخذ بتكنولوجيا الإدارة الحديثة (بما فيها الأساليب السكية والترشيدية ) .

وليس استخدام تكنولوجيا الإدارة الترشيديّة والسكية بالعمل السهل البسيط . فالترشيد يخدم أهدافاً وأغراضاً ، ولا يمكن التوصل إلى حل فعال عن طريق الترشيدي إلا إذا كانت الأهداف واضحة وهو ما سوف يتحقق في المشروعات العامة بوجه خاص ؛ إذ ستزداد أهمية استخدام أساليب الإدارة الترشيديّة في هذه المشروعات الاقتصادية

### ثانياً — التطور الإنساني السلوكي:

من المهام الأساسية للإدارة توفير الدعم اللازم لبلوغ أهداف التنظيم وتوفير البيئة الملائمة للجهود البشرية الخلاقة في سبيل تحقيقها . ولذلك اتجه الاهتمام ويزداد مستقبلاً بالنسبة لارتباط الإدارة العامة بالعلوم الانسانية

تحل المشاكل الناجمة عن تحفيز العاملين والعلاقات الإنسانية . وفي ظل هذا الاتجاه سوف تمتد مجالات التحفيز في الإدارة إلى ما وراء الجانب الاقتصادي لتشمل الجوانب السياسية والاجتماعية والنفسية .

ولسوف تستخدم أساليب تستند إلى العلوم الإنسانية في مجالات الإدارة للمشاركة والشورى والتنظيم غير الرسمي والقيادة الديمقراطية وغيرها لتحقيق المزيد من رضا الأفراد عن العمل والتكامل والتوافق بين مصالح الأفراد . وصالح المنظمة التي يقعونها وتقبل أهداف المنظمة وإشباع حاجات العاملين فيها وإيجاد الدوافع الحافزة نحو اتصالات أحسن وحل الخلافات وتحسين الأداء بوجه عام من خلال تحسين السلوك الإداري والتنظيمي .

فإن المهم تحفيز الأفراد لا كأفراد فحسب بل كأعضاء في تنظيم . ويتطلب تسيير أعمال المنظمة على أحسن وجه أن يتاح لأعضائها فرصة المشاركة والتطور في بيئة المنظمة . وتزداد الجهود المبذولة للنهوض بقدرات الأفراد لمواجهة أهداف المنظمة وتحسين أجواء التنظيم بما يحقق الأداء الأفضل . تلك الجهود التي تبذل في إطار اصطلاح إنماء التنظيم أو تطويره Organization Development والذي يعكس مساهمة ملحوظة من جانب العلوم السلوكية في الإدارة والتنظيم .

ومع تعاظم نمو وتأثير تكنولوجيا العلوم السلوكية المستند أساساً إلى خبرة الدول الرقيقة في التقدم نجد أن هذه التكنولوجيا ترتبط وتوقف مدى فاعليتها على المد الحضارى الاجتماعى في بيئة التطبيق . فليس ثمة شك في أن للعوامل البيئية في المجتمعات المختلفة تأثيرها في الحد من تقبل أساليب العلوم السلوكية ونجاح تطبيقها .

وعليه فإنه يتعين لتطبيق أساليب هذه العلوم في الدول النامية دراسة الأوضاع البيئية فيها لإبتداء للأخذ بما يلائمها من هذه الأساليب .

إن تكنولوجيا الإدارة الترشيدية وتكنولوجيا العلوم السلوكية قد يستندان إلى فروض مختلفة . ولكن يمكن القول على وجه التحديد إنهما ليس دائماً متعارضين ، فتكنولوجيا الادارة الترشيدية الكمية تبغى زيادة الانتاج أو خفض التكاليف ، وتستهدف تكنولوجيا العلوم السلوكية إظهار القدرات الخلاقة الحافزة ودعم العلاقات البشرية . ولكنهما يهدفان بوجه عام إلى تحسين فاعلية الادارة وكفاءتها وكذا تحسين أداء الفرد والجماعة والمنظمة . لذلك فإن تكنولوجيا الادارة الترشيدية متكاملة مع تكنولوجيا العلوم السلوكية وليسا بديلين ، ولذا يجب أن يكون رجل الادارة العامة من ذوى المهارات التحليلية ليثنى له القرس بنظم التكنولوجيا الترشيدية والسلوكية على النحو الذى يحقق تكاملها والافادة من مزاياها مجتمعين .

إن الحكومات سواء فى الدول المتقدمة أو النامية مطالبة أكثر بالتركيز على البشر وهو ما يستقطب إهتمام الادارة العامة . وسوف يدهو هذا الاتجاه إلى إيجاد قنوات اتصال تتيح مشاركة المواطنين فى اتخاذ القرارات . فن المتوقع تزايد مساهمة المواطنين فى رسم السياسات فى الحقلين السياسى والادارى . وإذا صح هذا الاتجاه فإنه يكون من المتعين تطوير النماذج الكلاسيكية للتنظيم بما يحقق هذا المشاركة ويتفق معها .

### ثالثاً — حتمية الإصلاح الإدارى :

وهو ما يرجع فى جانب منه إلى البيئة المتغيرة وفى جانب آخر إلى ضرورة تحسين الجهاز الإدارى لتحقيق أداء أفضل ، وسوف يلعب الإصلاح الإدارى وتعيين الإدارة دوراً متزايداً فى السنوات القادمة . ونلص فى هذا الخصوص تمارضاً بين الاتجاهين الشمولى والجزئى وأيهما أجدى . أما أنصار الاتجاه الأخير فيذكرون فشل محاولات الإصلاح الإدارى الشامل لعدم توافر متطلباته ومقومات نجاحه فى الدول النامية ، ويخلصون إلى نتيجة مؤداها أن

الإصلاحات الجبرية ستكون عملية وعمسكة فى كل الأحوال ويمكن استعمالها كلها ذج ، وكحوافز نحو مزيد من الإصلاحات ،

أما أنصار الإصلاح الإدارى الشامل فيبدرون الأخذ به على أساس "معدختلف العوامل الإدارية والترابط المتبادل فيما بينها ، ولذا فإن الإصلاحات الجزئية تؤدى إلى الإضطراب والتعارض داخل النظام الإدارى .

إن ثمة قدراً من الصحة فى كل من هذين الاتجاهين . فحقى أنصار الإصلاحات الجزئية يدون أن الإصلاح الشامل يستجيب أكثر للتطلعات البيئية السياسية والاجتماعية مما يجعله مجدياً ، وأن الإصلاحات الجزئية إنما تهرى عندما يتعنر لإجراء الإصلاح الشامل كما أنها تكون أساساً لإصلاح شامل مستقبلاً . وعلى أية حال فإنه عندما يهرى إصلاح فى منظمة ذات أهمية فى عملية التنمية فلا شك فى أن المنظمات الأخرى التى تشكل بيئة المنظمة موضوع الإصلاح سوف يكون لها تأثير سلبي يحد من جهودها فعالية هذا الإصلاح . ولكن على أنصار الإصلاح الشامل أن يتذكروا أن كل الخطط والبرامج الشاملة تتضمن مشروعات منفردة وأن الوحدة الأساسية فى الإدارة العامة هى المنظمة بمفردها .

وفى بعض الحالات نجد أنه من الضرورى والمرغوب تركيز المصادر النادرة فى مشروعات منظمة معينة وإغفال غيرها إذ أن نجاح بعض المشروعات الهامة فى القطاعات الرئيسية يكون له آثاره المتعددة الجوانب فى الدولة كلها . رالمهم أن نذكر حاجتنا إلى تقييم مشروعات الإصلاحات بذاتها بالنسبة لآثارها البعيدة المدينة فى سائر النظام .

وإذا أخذنا سائر العوامل فى الاعتبار نجد أن الإصلاح الشامل هو الجدير بالاهتمام نظراً لتعدد وترابط المشاكل التى تواجهها الإدارة العامة . ولكن

الكثير يتوقف على الظروف الينية للدولة في وقت معين . ومن المنظر  
ازدياد أهمية الإصلاح الإدارى أو تحسين الإدارة مستقبلا وفي كل المستويات  
ولكن من المتوقع أن القائمين بالإصلاح الشامل سوف يولون اهتماماً خاصاً  
للأداء والإتماء في منظمات بذاتها وبالعاملين فيها . كما أن القائمين بالإصلاحات  
الجزئية سوف يأخذون في اعتبارهم الوضع الشامل ويستندون في عملهم  
الإصلاحى إلى مبادئ وإطارات عامة للعمل ، لتفادى أى تعارض أو  
خلافات أو أية آثار سلبية محتملة .

#### رابعا — تنمية القوى العاملة :

وهو اتجاه بالغ الأهمية يرتبط بإدارة الأفراد وتدريبهم فالفاعلية الكلمة  
لأى نظام إدارة عامة تتوقف إلى حد كبير على نوعية الموظفين العاملين لاسيما  
من يعملون منهم في المستويات العليا ، ولذا ، فإن ثمة مهنتين أمام الإدارة  
العامة في أية دولة وهما الأخذ بنظام للعاملين يكون من شأنه اجتذاب أفضل  
الكفاءات والحفاظ عليها وتحفيزها ، ثم تدريبها وتطويرها خلال عملها  
الوظيفى بما يضمن مساهمتها أولا بأول لأحدث التطورات وهو ما له أهميته  
نظراً لنمو حجم وتعقد الإدارة العامة .

إن الإدارة العامة في حقبة السبعينات جد مختلفة إذ تأخذ بأشكال تنظم  
جديدة ووظائف مستحدثة وأساليب وعمليات متطورة تتطلب أنواعاً جديدة  
من المهارات .

وسيلحق بالوظائف عناصر علمية وفنية أكثر ولذلك يندو هيكل الخدمة  
المدنية أكثر تعقيداً ، كما تستحدث أساليب وضوابط للاختيار والتعيين وتقييم  
الأداء وتدرج الوظائف والترقيات والأجور لتلبي متطلبات المجموعات  
الوظيفية المتعددة والمتنوعة ، الأمر الذى يلقى بأعباء جديدة على الأجهزة

المركزية للخدمة المدنية بما يقتضى أن تعيد هذه الاجهزة النظر في تنظيمها وأساليب العمل فيها لتصبح على مستوى المسئولية .

إن وظيفة شئون الأفراد لن تقتصر فقط على النهوض بكفاءة النظام الإدارى بل سوف تمتد لتشمل دور الدولة في تحقيق الاستخدام الفعال للقوى والموارد البشرية وخاصة في أعلى مستويات المهارة ،

وفي الدول النامية . وخاصة في منطقتنا العربية نجد أن هذه المسئولية تليق من مصدرين هما الحجم النسبى للخدمة المدنية مقارنة بالقوى العاملة السكية ، ورد فعل سياسات شئون الأفراد وأثرها على الأوضاع الاقتصادية والحياة الاجتماعية . لذلك ينبغي أن يكون للدولة دور بناء في السوق الوطنى . للقوى العاملة ، لتشجيع تنمية المهارات اللازمة لمواجهة الاحتياجات المتطورة . للدولة والحد من فاقد المهارات . وهو ما يحتاج إلى نظرة طويلة المدى لمشاكل شئون الأفراد ، كما يجب أن يكون نظام الخدمة المدنية قادراً على تحقيق أقصى مساهمة من جانب العاملين المدنيين في الدولة (١) .

وأخيراً نقول أن تحديات العصر تمثل أساساً في كيفية إقامة نظام إدارية تستطيع الدول العربية من خلالها وعن طريقها تحقيق التنمية المنشودة . والاستخدام الفعال لواردها المادية والبشرية المتاحة .

---

(١) برامج فيما تقدم مؤلفات الإدارة العامة للصدارة في حبة السجبات وخاصة

كتابها Sharkansky, Ira - Public Administration: Policy Making in Government, ( Chicago : Markham ) 1970 .

Gerald E. Caiden - The Dynamics of Public Administration : Guides to current transformations in theory & practice, ( Holt, Rinehart and Winston ) 1971 .

وكذا بحث الأستاذ Chi - Yuen Wu بعنوان Public Administration in the 1970 s - منشور في المجلة الدولية للعلوم الإدارية - العدد ٣ - المجلد ٣٧ لسنة ١٩٧١ .

## الفصل الثاني

### تطور الادارة العامة العربية

نعرض هنا لابتداء لظهور الادارة العامة في الدولة العربية الاسلامية ، ثم لتطورها المعاصر في الدول العربية ، وأخيراً نشير إلى التعاون العربي في دراساتها .

## الفرع الأول

### إدارة الدولة العربية الاسلامية

كانت الادارة العامة في الدولة العربية الاسلامية إسلامية الفكر عربية التطبيق كما يتضح مما يلي : —

#### أولاً — الفكر الإداري الاسلامي :

١ — مفهومه العام :

يفيد الفكر إعمال الذهن تدبراً وتأملاً في أى من الشئون الدينية والدنيوية فهو نشاط بشري أداته العقل وثمرته ما يصدر عنه من آراء ومبادئ ونظريات في شتى حقول المعرفة ، ومنها الادارة التي تعنى أصلاً كوظيفة اجتماعية تنظيم سائر النشاطات البشرية الجماعية الهادفة .

وعليه فالفكر الإداري الاسلامي يشمل مجموعة الآراء والمبادئ والنظريات الخاصة بحقل الادارة ، والتي تستند أساساً إلى توجيهات القرآن الكريم والسنة النبوية .

ويرشدنا القرآن الكريم وهو هدى للناس ، إلى ضوابط الفكر السوي في شتى حقول المعرفة الدينية والدنيوية ،



فالإسلام يجمع في تنظيم متناسق متكامل بين أمور الدين والدنيا أساسه  
نقول الحق تبارك وتعالى في سورة القصص « وابتغ فيما آتاك الله الدار  
الآخرة ولا تنس نصيبك من الدنيا » .

كما يقول جل شأنه في سياسة الإنفاق الحكيمة التي يلتزمها المؤمنون  
( ترشد الإنفاق ) في سورة الفرقان «... والذين إذا أنفقوا لم يسرفوا  
ولم يقتروا وكان بين ذلك قواما » .

#### ب - أصوله وتوجيهاته :

الواقع أن آيات القرآن الكريم والأحاديث النبوية الثريفة غنية بتوجيهات  
الفكر الإداري السليم والتي لا يتسع المقام هنا لتعدادها وبيانها ويكفى أن  
أشير إلى آية كريمة تهدي إلى كثير من مبادئ وأساليب الإدارة القويمة .  
إذ يقول سبحانه في سورة النجم «... وأن ليس للإنسان إلا ما سعى وأن  
سعيه سوف يرى ، ثم يجزاه الجزاء الأوفى » .

تضمنت هذه الآية ثلاثة توجيهات سامية تعتبر منطلقاً للفكر الإداري  
الرشيد وهي في نظرنا قوام أي إصلاح إداري أوردتها الآية الكريمة في  
تسلسل منطقي رائع ، وفيما يلي تحليل ماتنطوى عليه من توجيهات يمتدى  
بها الفكر الإداري السوي .

التوجيه الأول : « وأن ليس للإنسان إلا ما سعى » ويعني هذا التوجيه  
الإلهي أنه لا إعتداد بغير العمل في إضفاء القيمة على الإنسان فلا نسب  
ولا محابة ولا وساطة وإنما جدارة واستحقاق على أساس العمل وحده الذي  
هو مناط المسؤولية الشخصية ، فأساس تقييم الإنسان ومصدر قيمته هو سعيه  
ونشاطه فحسب .

ولذلك عنى الفكر الإداري العلمي المعاصر بدراسة العمل وأساليبه

ووضع معايير ومعدلات أدائه في ضوء تحليله إلى ما ينطوي عليه من خطوات وإجراءات ضرورية ، وتحديد الوقت الذي يستغرقه أداؤها على أحسن وجه .

التوجيه الثاني : « وأن سعيه سوف يرى ، فإدام عمل الإنسان هو مصدر قيمته ومناطق مسئوليته فإنه يتعين رؤية هذا العمل بواسطة الآخرين . باتباع وسائل متابعته المختلفة سواء عن طريق الإشراف وما يتطلبه من مهارات قيادية ، وتقييم الأداء بموجب تقارير نشاط دورية وممارسة التفتيش والرقابة على اختلاف أنواعها وأجهزتها وتقويمه أولاً بأول في ضوء معدلات معروفة وضوابط محددة دقيقة للتكاليف والأداء .

التوجيه الثالث : « ثم يحراه الجراء الأوفى ، فالتابعة تستهدف الجراء الأوفى للعامل على سعيه إن ثواباً أو عقاباً ، وهو ما يقتضي الأخذ بشئ أساليب التحفيز التي يهتدى إليها الفكر البشرى مع توخي الدقة والمدالة في ممارستها حتى لا تفقد قيمتها ومفعولها كأداة لتوجيه سعى العاملين . الوجهة القويمة .

فهذا نموذج من هدى القرآن الكريم في مجال الفكر الإداري تتبعه . بنموذج آخر من الهدى النبوي في هذا الصدد ، فثلا ينادى الفكر الإداري الغربي بمبدأ تلازم السلطة والمسئولية ، وهو ما سبق إليه الفكر الإسلامي في سمو اجتماعي إنساني مستخدماً لفظ الرعاية بدلاً من لفظ السلطة استبعاداً لكل نزعة تسلطية استغلالية لا إنسانية . إذ يقول الرسول الكريم « ألا كلكم راع وكلكم مسئول عن رعيته فالإمام الذي على الناس راع وهو مسئول عن رعيته والرجل راع على أهل بيته وهو مسئول عن رعيته والمرأة راعية على أهل بيت زوجها وولده وهي مسئولة عنهم والخادم راع في مال سيده وهو مسئول عنه ألا فكلكم راع وكلكم مسئول عن رعيته » .

أسمى توجيهات الفكر الإسلامى فى حقل الإدارة ، والذى يتناول أمامها أى فكر آخر مهما أضيقنا عليه وعلى رواده من قداسة عليه مصدرها تشبعنا بدراسة الفكر الشرقى وما استتبعه من ولاء ثقافى وتبعية فكرية حجبت عنا أصالة فكرنا الإسلامى .

(ج) تراثه ورواده :

كان التطبيق الإدارى فى صدر الدولة العربية الإسلامية يستند مباشرة فى خلفيته الفكرية إلى توجيهات القرآن الكريم والسنة النبوية نظراً لقرب عهد المسلمين فى الدولة والقائمين على تسيير أمورهم من عصر النبوة وتشبعهم بمصادر الفكر الإسلامى .

ولكن إعراف الواقع الإدارى فيما بعد عن توجيهات القرآن الكريم والسنة النبوية حدا ببعض رواد الفكر الإسلامى إلى التأليف فى جوانب الفكر الإدارى . فمثلاً ألف كل من الماوردى وأبى يعلى فى الإدارة الحكومية العامة كتاب الأحكام السلطانية ، وألف أبو يوسف بناء على طلب الخليفة هارون الرشيد فى مجال الإدارة المالية كتاب الخراج وألف ابن تيمية فى مجال الإصلاح الإدارى كتاب السياسة الشرعية بين الراعى والرعية والحسبة وألف القلقشندى فى الإدارة المكتبية كتابه الموسوعى الموسوم بصحيح الأعشى فى صناعة الإنشاء .

وتشكل مؤلفات هؤلاء وغيرهم من الرواد — بمن أشار إليهم وأشاد بهم حديثاً ومؤرخو الفكر الإدارى من علماء الإدارة الغربيين — فى مجموعها التراث الإسلامى للفكر الإدارى .

(د) مادته العلمية :

الفكر الإدارى الإسلامى كائى من حقول المعرفة له جانبه النظرى  
( ٣ — الإدارة العامة )

ويتمثل في الإحاطة بمصادره الرئيسية - القرآن الكريم والسنة النبوية والوقوف على توجهاتهما في حقل الإدارة وكذا دراسة رواد هذا الفكر وتراثهم الفكري .

ولهذا الفكر جانب التطبيق المتمثل في تقصى الأساليب والنظم الإدارية التي تتفق وتوجهات مصادر هذا الفكر سواء ما كان منها سائداً في صدر الدولة العربية الإسلامية أو تلك السائدة في هذا العصر بالدول المتقدمة .

#### ( هـ ) مقارنته بالفكر المعاصر :

اتخذ الفكر الإداري المعاصر اتجاهين متطرفين أولهما مادي يركز اهتمامه على دراسة العمل ويحمل العنصر البشري ويعامله كآلة صماء أو كترس في عجلة الإنتاج وهو ما تمثلته حركة الإدارة العلمية بما أثار حفيظة العمال ونقاباتهم ، فكان رد الفعل ممثلاً في حركة العلاقات الإنسانية التي حصرت دراستها في عنصر العاملين وأساليب تحفيزهم باعتبار ذلك الاتجاه الأفضل في تحقيق زيادة الإنتاج .

ولكن الفكر الإداري الإسلامي كفكر وسطي سوى لا ينحرف نحو أى من هذين الاتجاهين المتعارضين جمع بين مزايا كل منهما بما يحقق صالح البشرية ، بل نجد أن اتجاهه الإنساني هو في ذاته هدف عملاق قوله تعالى : « ولقد كرمنا بني آدم » وليس مجرد وسيلة مسخرة لتحقيق هدف مادي يتمثل في بلوغ مزيد من الأرباح يستأثر بها صاحب العمل كما اتجه إلى ذلك الفكر الإداري الغربي .

وتمثل وسطية الفكر الإداري الإسلامي في مفهومه للقيادة السوية أنها قيادة غير فظة متسلطة كما انحرف إلى ذلك الفكر الإداري العلمى ولا هي قيادة متهاونة تتحرك للعاملين معها الحبل على الغارب دون حسم كما تطرف

في هذا الاتجاه الفكر الإداري الإنساني. وليكنها قيادة إنسانية تبت فيما يعن لها من أمور وما يواجهها من مواقف بعد مشاورة أهل الرأي في الجماعة عملاً بقوله تعالى في توجيهه لرسوله الكريم قائد المسلمين وقوتهم « فبما رحمة من الله لنت لهم ، ولو كنت فظاً غليظ القلب لاتفضوا من حولك ، فاعف عنهم واستغفر لهم وشاورهم في الأمر فإذا عزمت فتوكل على الله إن الله يحب المتوكلين » .

ولعل من أبرز الجوانب الإنسانية للفكر الإداري الإسلامي الأخذ بالشورى بين أطراف أية علاقة بشرية ومنها علاقات العمل وذلك التزاماً بقوله تعالى : « وأمرهم شورى بينهم » وهو ما يحقق التعاون الخلاق بين أطراف العلاقات الإنسانية .

#### ( و ) أهمية دوائسته :

تهدف دراسة الفكر الإسلامي في شتى حقوله المعرفة إلى تمجيده ونشره بعد تخليصه مما ران عليه من شوائب الجلود والتغريب برده إلى مصادره الأصلية الحية . كما تهدف إلى انفتاح هذا الفكر السوى على الفكر المعاصر في أصالة تؤكد ذاتيته وحيويته دون ما تبعية أو احتواء وذلك كي يواصل مسيرته الطبيعية القويمة — بعد طول ركود — في نمو واضطراد كفكر عالمي رائد يثبت قيمه الإنسانية رحمة بالعالمين ، هذا فضلاً عن أن لدراسة الفكر الإداري الإسلامي مقارناً بالفكر المعاصر قيمتها العلمية التي تتمثل في ترسيخ الأصول العلمية للإدارة على أساس من الإيمان الواقعي وفي ذلك خير ضمان لتفاعلية التطبيق الإداري المستند إلى الوازع الذاتي وهو المدخل الإنساني العقيدى الذى يدعو إليه رواد التنمية الإدارية<sup>(١)</sup> ،

---

(١) للاستزادة راجع كتابنا « الفكر الإداري الإسلامي والقارن » الطبعة الثانية

## ثانياً التطبيق الإدارى العربى :

نعرض هنا بإيجاز لمسات وتطور الإدارة العامة العربية في عهدها المختلفة -

### ١ - العهد النبوى :

كانت الإدارة العامة في عهد الرسول الكريم تتم بالبساطة وكان الموظفون ثلاثة أنواع هم الولاة والعمال والقضاة يعينهم الرسول مباشرة بعد الإستئذان من مقدرتهم ونزاهتهم عملاً بقوله تعالى « إن خير من استأجرت القوى الأمين »<sup>(١)</sup> . كما عين في وظائف القضاء عدداً من كبار الفقهاء المشهود لهم بالنزاهة والاستقامة نخس بالذكر منهم الإمام على بن أبى طالب ومعاذ بن جبل .

وقد أُرِ عن النبى قوله « من ولى من أمر المسلمين شيئاً فولى رجلاً وهو يحد من هو أصليح للمسلمين منه فقد خان الله ورسوله » ومن ثم كانت الإدارة أساس شغل الوظائف العامة في الإسلام . وعرفت الخدمة المدنية كخدمة عامة . تستهدف إشباع حاجات المواطنين إذ روى عن الرسول الكريم قوله « من ولاه الله من أمر المسلمين شيئاً فاحتجب عن حاجتهم ، احتجب الله عن حاجته يوم القيامة » .

ولم يحدث في عهد الرسول ن قدمت شكاوى ضد أى موظف<sup>(٢)</sup> وهو ما يرجع إلى الشعور القوى بالمسئولية فضلاً عن حسن الاختيار . وحسب الإسلام أنه قرر مسئولية المواطنين على أساس من الرعاية لشئون الآخرين إذ يقول عليه السلام « كلكم راع وكلكم مسئول عن رعيته » .

كان صلوات الله عليه يحث العاملين على حسن الأداء بقوله « إن الله يحب من العامل إذا عمل أن يحسن » .

(١) سورة القصص الآية ٢٦ .

(٢) يراجع مولوى حنبلى في « الإدارة العربية » ص ٤٨ وما بعدها .

كما كان الرسول يستوفى الحساب على العمال بحاسبهم على المستخرج والمصروف ، وقد استعمل مرة رجلا على الصدقات فلما رجع حاسبه فقال : هذا لكم وهذا أهدى لى فقال النبي ما بال الرجل نستعمله على العمل بما ولانا الله فيقول هذا لكم وهذا أهدى إلى ، أفلا تصدقني بيت أبيه وأمه فنظر أبهى إليه أم لا . وقال : من استعملناه على عمل ورزقناه رزقا فآخذ بعد ذلك غمير غلول ( أى خيانه ) (١) .

وما تقدم يتضح أن الإدارة العامة في العهد النبوي كانت تستند إلى أحكام القرآن والسنة وتقوم على أساس من الوازع الديني والشعور الإنساني الذاتي وهو ما يمثل أحدث اتجاهات الإدارة المعاصرة .

ب - عهد الراشدين :

كان عمال الإدارة العامة يعينون في عهد أبي بكر الصديق بعد قضاء فترة تجريبية يتحدد في ضوءها مدى صلاحية العامل للاستمرار في عمله أو ترحيله عنه إذ يروى عنه أنه قال ليزيد بن أبي سفيان عامله على الشام : أنى قد ولت لك لابلوك وأجريك فإن أحسنت رددتك إلى عمالك وزدتك ، وإن أسأت عزلتك .

وقد تأكد مفهوم الإدارة العامة كخدمة عامة في عهد عمر بن الخطاب إذ روى عنه قوله للناس : أننى لم أبعث إليكم الولاية ليضربوا أبشاركم وبأخذوا أموالكم واسكن ليعلموكم ويخضعوكم .

وكان رضى الله عنه يتشدد في رقابة عماله فقد « كان علمه بمن نأى عنه من عماله ورعيته كعلمه بمن بات معه في مهاد واحد » (٢) كما أثر عنه قوله من ظلمه عامله بظلمة فلا إذن له على إلا أن يرفعها إلى حتى أقصه منه .

(١) يراجع الأستاذ محمد كرد علي « الإدارة الإسلامية في عهز العرب » سنة

١٩٣٤ ص ١٣ .

(٢) يراجع حنبلى في الإدارة العربية ص ٨١ وما بعدها .

وهكذا بسط عمر رقابة الشعب على موظفي الدولة عن طريق ممارسة المواطنين لحقهم المطلق في الشكوى من أى انحراف في تصرفاتهم . وهو بذلك يحقق ديمقراطية الإدارة العامة الأمر الذى لم تدركه دول الغرب إلا أخيراً ولم تقرأ الدساتير المعاصرة إلا حديثاً (١) .

وكان عندما ينصب واليا أو عاملاً يعطيه عهد تعيين يحتوى على أمر تنصيبه وتحديد ما يخوله من سلطات وما يكلف به من واجبات وكان يعلن ذلك في المسجد حتى يعرف كل موطن حقيقة سلطات الموظفين وواجباتهم (٢) .

وقد عرف الحلفاء الراشدون مبدأ تلازم السلطة والمسئولية ويسكنى للدلالة على مدى الشعور بالمسئولية قول عمر : لو عثرت دابة بشط الفرات لحسبت أن أسأل عنها يوم القيامة لما ألم أهد لها الطريق .

وقد أوجز الإمام على كرم الله وجهه في بلاغة أحدث أساليب الإدارة في اختيار العاملين وتحفيزهم ومراقبتهم حين يوصى أحد عماله بأهل عمله فيقول : قم وأنظر في أمور عمالك فاستعملهم اختياراً ولا تولهم سخابة وأثره ... وتوخ منهم أهل التجربة والحياد ... ثم أسبغ عليهم الأرزاق فإن ذلك قوة لهم على استصلاح أنفسهم وغنى لهم عن تناول ما تحت يدهم ... ثم تفقد أعمالهم وأبعت العيون من أهل الصدق والوفاء عليهم .

كما أنشئت الدواوين ( الدوائر ) لإذ وضع عمر أول ديوان في الإسلام للخراج والأموال بدمشق والبصرة والكوفة (٣) .

#### » - عهد الأمويين :

اشتمل جهاز الإدارة العامة في العهد الأموى على خمسة دواوين هي : ديوان

(١) يراجع مؤلفنا « نظرية الكفائية في الوظيفة العامة » طبع القاهرة ١٩٦٦ م ص ٢٢٠ ..

(٢) يراجع حنفي في المرجع السابق ص ٨٣ .

(٣) يراجع محمدر كد على - المرجع السابق ص ٤٥ .



الجند ويعنى بالشئون الحربية وديوان الخراج ويختص بإيرادات الدولة ومصرفاتها وديوان الرسائل وهو خاص بالمكاتبات والسجلات ويقابل إدارة المحفوظات (الأوراق) ثم ديوان الخاتم حيث تسجل أوامر الخليفة وتحفظ نسخ منها . وأخيراً ديوان البريد المنوط به نقل الرسائل .

أما الإدارة المحلية فقد قسمت الدولة إلى أربعة عشر ولاية كبيرة تتفاوت في مساحتها . وكانت بكل ولاية دواوين محلية هي دواوين الجند ( الحربية ) والرسائل ( السكرتارية ) والمستغلات ( المالية ) .

ونظراً لآ تساع أرجاء الدولة العربية الإسلامية مع صعوبة المواصلات فقد أقتضى حسن الإدارة تفويض الخلفاء الولاة مباشرة سلطاتهم وأعطاهم سلطة شبه مطلقة في ولاياتهم . فثلاً ترك للولاة أمر تعيين الموظفين المحليين كصاحب الخراج ( جابي الضرائب ) والكتاب ( رؤساء الدواوين المحلية ) وصاحب الأحداث ( رئيس الشرطة ) .

وإدراكاً نجد أن الخليفة عمر بن عبد العزيز يكتب إلى عامله في اليمن قائلاً : أما بعد فإنني أكتب إليك أمرك أن ترد على المسلمين مظالمهم فتراجعني ولا تعرف مسافة ما بيني وبينك ولا تعرف أحداث الموت حتى ولو كتبت إليك أن أردد على مسلم مظلمة شاة لكتبت أرددها عفراء أو سوداء فانظر أن ترد على المسلمين مظالمهم ولا تراجعني ، (١) .

وكان ينهى عماله عن الإسراف في استعمال القراطيس التي يسكتونها فيها . ويؤثر أنه كتب إلى أحد عماله في هذا الخصوص قائلاً : أدق قلمك وقارب بين سطورك وأجمع حوائجك فإنني أكره أن أخرج من أموال المسلمين ما لا يتفقون به ، .

---

(١) يراجع محمد كرد علي كتاب « الإسلام والحضارة العربية » طبعة سنة ١٩٣٩

إنه يدعو إلى تبسيط الإجراءات ويلوم عامله على الإكثار من المكاتبات والاستفسارات وعدم البت السريع الحاسم في الأمور ، ولم يكن يرضن على عمله بالمشاهرات ( المرتبات ) الحسنة وقد قيل له : ترزق الرجل من عمالك مائة دينار ومائتي دينار في الشهر وأكثر من ذلك . فقال : أراه لهم يسيراً أن عملوا بكتاب الله وستة نفيه وأحب أن أفرغ قلوبهم من الهم بمعاشهم <sup>(١)</sup> ، فهو يقرر المرتبات المجزية لموظفي الدولة بما يكفل لهم نفقات المعيشة وتفرغهم بالتالي لأعمالهم ، أنه يراعى في وضع سياسة المرتبات أن تكون حافزاً للموظفين ومكافأة لهم على حسن الأداء . إنه يعول على الحوافز الشخصية في تحقيق كفاية الخدمة المدنية وهو ما اتجه إليه أخيراً علم إدارة الأفراد في هذا الصدد .

#### د - عهد العباسيين :

وفي عهد العباسيين حيث كانت بغداد قاعدة الامبراطورية العربية الاسلامية المتراصة الأطراف استحدثت دواوين جديدة إذا أنشئ ديوان الأئمة المنوط به تدقيق الحسابات في الولايات وكذا ديوان النظر في المظالم المنوط به النظر في شكاوى المواطنين من عسف الإدارة العامة وهو يقابل أحدث أجهزة الرقابة على أعمال الإدارة كنظام « الأمبودسمان » في الدول الاسكندنافية ومجلس الدولة ( مجلس الشورى ) في الدول اللاتينية والمدمى العام في الدول الاشتراكية .

وكان بكل ولاية دواوين تماثل تلك الموجودة بالعاصمة ، كما كان الوالى ملزماً عند إعفائه من منصبه بتقديم تقرير عن إدارته للخليفة ، وإذا ظهرت فيه أية بادرة شك في أعماله تصادد أملاكه .

كذلك كان صاحب ديوان البريد في الولاية يقدم تقارير سرية عن سلوك العاملين في الولاية إلى الخليفة أو صاحب البريد بالعاصمة ، كما كان يقدم

---

(١) تراجع محمد علي كروني « الإدارة الإسلامية في عر العرب » ص ١٠٣ ، ١٠٤

تقارير دوريه عن حالة الولاية وعمل الإدارة فيها وكانت تنوع هذه التقارير حسب أنواع الوظائف . وبذلك عرفت الدولة العربية الإسلامية نظام التقارير عن الموظفين وتنوعها وهو ما يتفق وأحدث الاتجاهاات في نظام تقارير الكفاية عن الموظفين .

وكان نظام توصيف الوظائف وتحديد شروط شغلها معروفاً إذ تناولها علماء السياسة في كتبهم الأحكام السلطانية بالتجليل والدراسة كالثروط المتعبرة في ولاية ناظر المظالم أو أكاتب الديوان . كما كانت الكفاية شرطاً رئيسياً لشغل وظائف الدولة من أسماها إلى أدناها فكانت الديوان — يقابل مدير دائرة أو مصلحة — يشترط لصحة ولايته شرطان : العدالة والكفاية أما العدالة فلأنه مؤتمن على حق بيت المال والرعية فاقضى أن يكون في العدالة والأمانة على صفات المؤتمنين . وأما الكفاية ، فلأنه مباشر لعمل يقتضى أن يكون في القيام به مستقلاً بكفاية المباشرين . وكذلك الأمر بالنسبة لمن يصح أن يتقصد المالة فهو على حد تعبير الماوردى « من استقل بكفايته ووثق بأمانته » .

وقد أجيبر العمال أن يستخلفوا أى يفوضوا في بعض اختصاصاتهم لأكفاهم تحت أشرافهم ومسئوليتهم . وعرفت الإدارة العربية الإسلامية الإشراف والتفرد بينه وبين الرقابة الإدارية التي كان يمارسها صاحب ديوان البريد . إن « المشرف منوط به أن يستوفى العمل بمنع من زيادة عليه أو نقصان منه أو تفرد به . وحكم المشرف يخالف حكم صاحب البريد من ثلاثة أوجه : أنه ليس للعامل أن يتفرد بالعمل دون المشرف وله أن يتفرد به دون صاحب البريد ، والثاني أن للمشرف منع العامل مما أفسد فيه وليس ذلك لصاحب البريد . والثالث أن المشرف لا يلزمه الأخيار بما فعله العامل من صحيح وقاسد لأن خبر المشرف استعداد وخبر صاحب البريد إتمام ، والفرق بين خبر الانتهاء

وخبر الاستعداد من وجهين: أحدهما أن خبر الإنهاء يشتمل الفاسد والصحيح وخبر الاستعداد يختص بالفاسد دون الصحيح . والثاني أن خبر الإنهاء فيما رجع عنه العامل وفيما لم يرجع عنه . وخبر الاستعداد يختص بما لم يرجع عنه دون ما رجع عنه<sup>(١)</sup>.

وحدير بالذكر أن التنظيم الإداري اشتمل على وحدات خاصة بتنظيم العمل وأخرى خاصة بتنظيم العاملين . فقد ذكر الماوردى أن ديوان الساطنة ينقسم أربعة أقسام منها ما يختص بالأعمال من رسوم وحقوق وما يختص بالعامل من تقليد وعزل<sup>(٢)</sup>.

وهكذا عرفت الدولة العربية الإسلامية منذ عدة قرون خلت مقومات تحقيق الكفاية في الإدارة العامة . تلك المقومات التي لم تدرکها دول الغرب المتقدمة إلا حديثاً<sup>(٣)</sup>.

## الفرع الثاني

### التطوير الإداري في الدول العربية

اتجهت الدول العربية المعاصرة إلى الأخذ حديثاً — بدرجات متفاوتة — بالآصول العلمية والأساليب الفنية الحديثة للتنمية الإدارية كنطلق رئيسي للتنمية الاقتصادية والاجتماعية . وسنشير فيما يلي بإيجاز لجوانب التنمية الإدارية في بعض هذه الدول .

#### المملكة المغربية :

انصرفت الحكومة بعد حصول المغرب على استقلاله سنة ١٩٥٦ إلى تنظيم الإدارة العامة المغربية بما يلائم وضعية المغرب المستقل . فقد كانت الوظائف

---

(١) يراجع لكل ما تقدم كتاب الأحكام السلطانية للماوردى .

(٢) المرجع السابق .

(٣) يرجع في تفاصيل ما تقدم مؤلفنا سالف الذكر ص ٢١٦ وما بعدهما .

العلمة مليئة بالأجانب باستثناء الإطار ( الكادر ) الابتدائي الحاضر بالوظائف الصغرى فقد كان قاصراً على المغاربة ، كما كانت الفرنسية لغة الإدارة .

ولذلك بادرت الحكومة بمغربة الإدارة وتعريبها ، واستصدرت في ١٩٥٨/٢/٢٤ الظهير الشريف المتضمن القانون الأساسى للوظيفة العمومية والذى قضى باستناد الوظائف إلى المغاربة ، والأخذ بنظام المباريات في شغل الوظائف ، وإنشاء مجلس أعلى للوظيفة العمومية تستشير به الحكومة عند الحاجة في كل مسألة تم الوظيفة العمومية ، وهو يضم عدداً متساو من ممثلين للإدارة وممثلين للمنظمات النقابية للموظفين .

كما أنشئت وزارة للوظيفة العمومية أنيط بها تقويم الجهاز الإدارى وإصلاحه . وصدر في ١٩٦٠/١/١١ ظهير شريف بتنظيمها وتحديد اختصاصاتها . ويهدف إلى تكوين مديرية للوظيفة العمومية تقوم بالإصلاح الإدارى الذى يشمل الجهاز الإدارى والموظفين . كما حدد هذا الظهير مهمة مفتشية المصالح الإدارية التى تتلقى المعلومات وتجرى التحقيقات وتسهر على تطبيق الإجراءات المتخذة في ميدان الإصلاح الإدارى .

ويسمى الإصلاح الإدارى إلى تبسيط الإطارات ( الكادرات ) مما يسهل وسائل تدبير شئون الموظفين . كما يهدف إلى تحقيق اللامركزية والفعالية وذلك بدراسة كفايات القيام بالعمل ووسائله وإنتاجه . وتقوم المدرسة الوطنية للإدارة العمومية التابعة لجهاز الوظيفة العمومية بأعداد العنصر الإدارى اللازم قبل الالتحاق بالوظيفة العمومية<sup>(١)</sup> .

---

(١) يراجع بحث « تحديد اختصاصات الوظيفة السومية » للاستاذ كامل البراج وللنفور مجلة العلوم الإدارية في العدد الأول من سنة ١٩٦٦ ص ٩٧ وما بعدها .

### المهوية العربية اليلية :

مرت الإدارة العامة في ليبيا بمرحلة صعبة بعد إعلان استقلالها في ١٩٥١/١٢/٢٤ إذ لم يكن أمام حكومته آنذاك الوقت الكافي لإجراء الدراسات اللازمة لاختيار وتحديد الأنظمة الملائمة لها بل كان عليها بعد انسحاب موظفي الدولة المستعمرة لإيجاد من يشغل وظائفهم ، كما وجدت نفسها تتحمل مسؤولية بناء جهاز إداري علم ابتداء . فعملت بإصدار قانون الخدمة المدنية رقم ٢ لسنة ١٩٥١ تنظيماً لشئون العاملين المدنيين بالدولة الجديدة والذي كشفت الحاجة عن ضرورة استبداله بأخر سنة ١٩٥٦ .

ونظراً للتغيرات الهامة التي حدثت في ليبيا ومن أهمها تعديل الدستور وإعلان الوحدة الشاملة كبديل للنظام الاتحادي وبنى خطة خمسية للتنمية وارتفاع المستوى المعيشي نتيجة للنشاط الذي عم البلاد خاصة بعد اكتشاف البترول والتوسع في استثماراته .

لذلك بدأ منذ سنة ١٩٦٤ في حركة إصلاح إداري شاملة ومستمرة وتمثلت في تعيين وزير دولة لشئون الخدمة المدنية يعاونه بعض وكلاء الوزارات في بحث ووضع الخطط المناسبة للإصلاح الإداري ، وقد خوله مجلس الوزراء صلاحيات واسعة في هذا الصدد كما استقدمت الحكومة هيئة خاصة من الأمم المتحدة لمساعدتها في دراسة أوضاع الجهاز الإداري ووسائل إصلاحه . كذلك صدر في أواخر سنة ١٩٦٤ قانون جديد للخدمة المدنية<sup>(١)</sup>.

وفي ١٩٦٨/١/٢١ قرر مجلس الوزراء إنشاء لجنة للإصلاح الإداري ، كما عني بالتدريب الإداري بتنظيم المعهد القومي للإدارة العامة .

---

(١) يراحم التقرير المقدم من الوفد الليبي إلى المؤتمر العربي الثالث العلوم الادارية المتعدد بالاعامرة سنة ١٩٦٥ والمختص بمجد العلوم الادارية في عهدنا الثالث لسنة ١٩٦٦ .

وقد واجهت ثورة افتاح من سبتمبر (أيلول) سنة ١٩٦٩ مشكلة تطوير الجهاز الإداري وتزويده بالعناصر السكفومة من أبناء البلاد، إذ كانت وظائفه تشغل سابقاً إما بعناصر وطنية على أساس المحابة القبلية أو بالعنصر الأجنبي اعتماداً على الوساسة دون مراعاة الخبرة أو كفاية لذلك أنشئت في سنة ١٩٧٢ وزارة الخدمة المدنية لترشيد شئون موظفي الدولة .

وأعيد تنظيم الجهاز المركزي للرقابة الإدارية العامة سنة ١٩٧٤ . وأدمجت وزارتا العمل والخدمة المدنية سنة ١٩٧٥ . كما طُور نظام الخدمة المدنية بالقانون رقم ٥٥ لسنة ١٩٧٦ .

#### جمهورية مصر العربية :

ترجع محاولات الإصلاح الإداري إلى أواخر القرن الماضي منذ أخذت مصر بنظام الوزارة المسئولة سنة ١٨٧٨ إذ حدثت في ذلك العام اختصاصات الوزراء ووظائفهم والإدارات التي تتبع كل وزارة آنذاك . واقضى ذلك إصلاح أوضاع العاملين فشكلت لذلك لجنة سنة ١٨٧٨ وأسفرت دراساتها عن إصدار أول قانون منظم لشئون الخدمة المدنية على أساس الجدارة متخذاً إمتحان المسابقة الذي تعهده لجنة خاصة أساساً لشغل الوظائف وذلك في ١٠/٤/١٨٨٣ . ولكن الاستثمار البريطاني الذي بليت به البلاد وقتئذ عمل على قبر هذا الإصلاح الوظيفي بقرارات لاحقة . وأخذت فكرة الإصلاح الإداري تتجدد بين حين وآخر ولكنها كانت سرعان ما تنبؤ تأثير الاستثمار الأجنبي والحزبية السياسية المتصارعة ونفوذها المفسد لجهاز الإدارة العامة .

ولاستجابة لإلحاح الرأي العام المستمر في المطالبة بالإصلاح الإداري . استقدمت الحكومة خبيراً إنجليزياً « سنكر » لبحث مشاكل الخدمة المدنية . وقد أسفرت دراسته عن إصدار قانون بنظام موظفي الدولة سنة ١٩٥١ والذي

تقضى بأن يتم التعيين في الوظائف بموجب إمتحانات تجريها هيئة مركزية جديدة هو ديوان الموظفين .

وكادت الأحوال الحزبية أن تعصف بهذا الإصلاح لولا ثورة ٢٣ يوليو سنة ١٩٥٢ وتطهيرها الحياة السياسية والأجهزة الإدارية من العناصر الفاسدة ، وتطورها الإيجابى للإصلاح الإدارى فشكلت لجنة لدراسة النظم الحكومية سنة ١٩٥٢ وأنشأت سنة ١٩٥٤ بمعاونة الأمم المتحدة معهد الإدارة العامة لإعداد العناصر الإدارية القادرة ، كما أنشئ في ذلك العام جهاز النيابة الإدارية المستقل لضمان سلامة التحقيقات الإدارية مع الموظفين .

وانتهجت الدولة وعاصمة بعد إتساع قاعدة القطاع العام تطبيقاً لقوانين يوليو سنة ١٩٦١ الاشتراكية نحو مزيد من الدفع الإيجابى للإصلاح الإدارى فأُنشئت المؤسسات العامة النوعية وشركاتها لإدارة المشروعات الاقتصادية العامة . وأنشئ في ذلك العام المعهد القومى للإدارة العليا لإعداد القيادات الإدارية في هذه المشروعات . كما شكلت في ذلك العام أيضاً لجنة مركزية لتنظيم الأداة الحكومية تعاونها لجان ووحدات تنظيم بالوزارات والمصالح . وقد استعانت اللجنة بالخبراء الأمريكين « جوليک » و « بولوك » اللذان قدما سنة ١٩٦٢ تقريراً بشأن « تنظيم الأداة الحكومية في الجمهورية العربية المتحدة » يوصى بالإسراع في إصدار قانون جديد للتوظيف ، وإعادة النظر في أجهزة الرقابة على أعمال الإدارة العامة .

وقد اقتضى التحول الاشتراكى ودراسات لجنة تنظيم الأداة الحكومية إعادة النظر في قانون الموظفين واتجاهااته ، وديوان الموظفين وصلاحياته . وكذا أجهزة الرقابة وأساليبها . ولذلك صدرت سنة ١٩٦٤ تنظيمات إدارية جديدة بهذا الخصوص . ولعل من أهم ما تمتصت عنه هذه التنظيمات إنشاء جهاز مركزى للتنظيم والإدارة تعاونه وحدات تنظيم وإدارة بالوزارات في النهوض بأعباء الإصلاح الإدارى الشامل المستمر في كافة أجهزة الحكومة



والقطاع العام . وقد قام هذا الجهاز بوضع إطار خطة للإصلاح الإداري في أواخر سنة ١٩٦٥ .

وكذلك أشتت سنة ١٩٦٦ سنة عليا للإصلاح الإداري تضم قيادات سياسية لدفع حركة الإصلاح ، ولكن فكسة سنة ١٩٦٧ جمعت هذه الجهود<sup>(١)</sup> .

وقد نشطت حركة التطوير الإداري في السبعينات لاسيما بعد نصر أكتوبر سنة ١٩٧٣ والأخذ بسياسة الانفتاح الاقتصادي فتحققت لامركزية إدارة التنمية سنة ١٩٧٥ بإصدار نظام الحكم المحلي وإلغاء المؤسسات العامة كعمق لانطلاق شركات القطاع العام .

وقد استحدثت سنة ١٩٦٧ منصب وزير دولة للتنمية الإدارية تمهيداً لوضع خطط قومية للتنمية الإدارية وتصميمها إلى مستوى الثورة الإدارية التي بدأت مسيرتها منذ مايو سنة ١٩٧٧ مستهدفة التغيير الجذري للأجهزة الإدارية وأساليب الإنجاز المعقدة .

#### الجمهورية اللبنانية :

انشغل لبنان بعد استقلاله بمواجهة بعض المشاكل السياسية وأخفل تطوير جهاز الإدارة العامة الذي ظل يعاني عواهل ضعف الكفاية التالية :

١ - المركزية الشديدة الموروثة عن الحكم الأجنبي السابق واستمرارها نظراً للافتقار إلى العناصر القادرة .

٢ - عدم وجود هيئة مركزية لشئون العاملين مما أدى إلى التضارب والتفاوت في معاملتهم .

---

(١) راجع في تفاصيل ما تقدم بحثنا بعنوان « الإصلاح الإداري في الجمهورية العربية المتحدة » المقدم إلى المؤتمر العربي الرابع للعلوم الإدارية المقنود بيروت في مطلع عام ١٩٦٧ والمقرر بحجة العلوم الإدارية في عددها الأول من سنة ١٩٦٧ .

٣ - سوء إختيار العاملين لعدم إتباع نظام المسابقات العامة في شغل الوظائف .

٤ - هبوط مستوى العاملين وانقمارهم إلى التدريب والتأهيل اللازم لرفع الكفاية .

وقد بذلت محاولة للإصلاح الإدارى سنة ١٩٥٦ بإصدار قانون بإنشاء مجلس دائم للخدمة المدنية وآخر بتنظيم شئون العاملين ولكن ظلت الشقة بعيدة بين الممارسة وما نصت عليه هذه القوانين من جوانب الإصلاح . وقد كان للمداخلات السياسية أثرها في عدم تحقيق الإصلاح أهدافه .

وفي أواخر سنة ١٩٥٨ شرعت الحكومة في إحداث تنمية إدارية شاملة فشكلت « الهيئة المركزية للإصلاح الإدارى » وعهد إليها تقديم الاقتراحات في مواضيع التنظيم الإدارى وتنظيم الإدارة العامة والإدارات المحلية وتحديد الملاكات وأنظمة العاملين ومجلس الشورى والمحكمة الإدارية . فضلاً عن إعادة تنظيم جميع إدارات الدولة بنية رفع مستواها مستعينة في ذلك بلجان عمل في الوزارات ، على أن تنجز مهمتها في مدة لا تتجاوز ثلاثة أشهر .

وقد أسفرت دراسات الإصلاح الإدارى عن حركة تشريعية ضخمة في الموضوعات سالفة الذكر تفوم على الأسس التالية :

١ - الأخذ بالتنظيم الإدارى الحديث كنفويض السلطة وتحديد الاختصاصات وتبسيط الاجراءات بما من شأنه تدارك المركزية الشديد وما تسببه من إبطاء وتعقيد .

٢ - إنشاء مجلس للخدمة المدنية وتخويله اختصاصاً شاملاً في تنظيم شئون العاملين .

٣ - إجراء مباريات عامة لشغل الوظائف بوضع نظمها وموادها لمجلس الخدمة المدنية بالاتفاق مع الوزارات .

- ٤ - إنشاء معهد الإدارة العامة لتوفير التدريب الإدارى اللازم للموظفين .  
٥ - قيام هيئة للتفتيش المركزى للرقابة على الأجهزة الإدارية وإجراء البحوث التنظيمية فيها .

ولسكن الضغوط والصراعات الطائفية والسياسية شلت فاعلية هذه الإصلاحات وما تبعا من جهود محدودة في هذا الصدد<sup>(١)</sup> .

#### المملكة العربية السعودية

يرجع التطوير الإدارى الحديث في المملكة العوية السعودية إلى ما بعد الحرب العالمية الثانية إذ صدر في سنة ١٩٤٥ نظام الموظفين الذى قرر شغل الوظائف بامتحانات تجريها الوزارات والدوائر بالتعاون مع ديوان الموظفين . وكان لتوسع الدولة في استثمارات البترول أثره في اتعاشها مما ساعد على إكساح وتذرع نشاطات الإدارة العامة التي كانت تفتقر إلى الخبرات الإدارية واتفنية اللازمة . وأبرز اتجاه الدولة نحو التنمية الاقتصادية والاجتماعية صجر جهازها الإدارى عن التكيف مع الغايات الجديدة فظهرت فجوة الإدارية ، التي أخذت تتسع سنة بعد أخرى .

لذلك قام مجلس الوزراء سنة ١٩٥٨ بدراسة كشفت عن حاجة الجهاز الإدارى إلى إعادة تنظيم ،ولسكن لم يتم ذلك . فوجت الحكومة سنة ١٩٦٠ دعوة إلى البنك الدولى للانشاء واتعمير لدراسة مقتضيات التنمية الاقتصادية في البلاد . وقد أشارت دراسات البنك إلى أهمية كفاية الإدارة وضرورة إعادة تنظيمها لمواجهة مرحلة التطوير الشامل ، ولذلك بادرت الحكومة في

(١) تراجع التفاصيل في *Bureaucracy in Lebanon* للدكتور عدنان اسكندر طبع الحامة الأمريكية بيروت سنة ١٩٦٤ . وكتاب *Reformed Administration in Lebanon* للاستاذين *Graessbeck & Salibi* طبع بيروت سنة ١٩٦٤ . ورسالة الماجستير المقدمة من الأستاذ طارق حمادة سنة ١٩٧٦ إلى جامعة القاهرة ( كلية الاقتصاد والعلوم السياسية ) بعنوان « التنظيم الحكوى والإصلاح الإدارى في الجمهورية اللبنانية » .  
( ٤ - الإدارة العامة - )

تلك السنة بإنشاء معهد الإدارة العامة كنطلق للإصلاح الإداري .

وفي سنة ١٩٦٩ ظهرت أهمية الربط بين الإصلاح الإداري والتعديل بتنفيذ برامج التنمية فتبنت وزارة المالية فكرة الإصلاح ، وانتهى الرأي إلى إسناد هذه المهمة إلى مؤسسة فورد التي قامت بدراسة أولية للتعرف على مواطن الضعف ورفعت توصياتها بشأن خطة الإصلاح وتحديد مجالها وماهيتها . كما اشكلت لجنة عليا للإصلاح برئاسة رئيس مجلس الوزراء ، وخولت اتخاذ كافة الاجراءات اللازمة لتحقيق الإصلاح الإداري تعاونها لجنة تحضيرية<sup>(١)</sup> ، وقد استصدرت منذ سنة ١٩٧٠ مراسيم ملكية بأنظمة متطورة في مختلف جوانب الإدارة العامة بالملسكة .

ولا تزال عملية الإصلاح الإداري تواصل مسيرتها حتى تؤمن استمرار نحو الإدارة في الاتجاه الصحيح .

#### الجمهورية العراقية :

كانت الإدارة العامة بالعراق في ظل الاحتلال البريطاني تقدم بتسلط الأجنبي على وظائفها<sup>(٢)</sup> . وقد عانى العراق مع مطلع الحكم الوطني منذ سنة ١٩٣١ القصور البالغ في المنصر الوطني المؤهل علمياً لشغل وظائف الخدمة المدنية<sup>(٣)</sup> . ومن ثم انصرف جهود الإصلاح الإداري نحو توفير العناصر

---

(١) راجع عند صادق كتاب « تطور الحكم والادارة في الملكة العربية السعودية » من مطبوعات معهد الإدارة العامة بالرياض سنة ١٩٦٥ س ١٩٤ وما بعدها .

(٢) راجع شهاب الدين الحيدري في كتاب « الادارة والاداريون في العراق » طبة بغداد سنة ١٩٦٣ س ٢٧ حيث يذكر إن العرب كانوا يمثلون فقط ٣٧٪ من مجموع ٥٣٤ موظفاً .

(٣) راجع صبيح كبه في مذكرات بعنوان « نظام الخدمة العامة بالعراق » طلبة كلية الادارة العامة ١٩٦٧/١٩٦٨ س ٤ إذ يقول « وقتله بل في الوظيفة كل من تاهمت السلطة في حينه . كلفه كادومي جهد الإمكان معرفة الشخص المعنى في الوظيفة لقراءة والكتابة أو لأحدهما على الأقل » .

الوطنية المؤهلة علمياً لشغل الوظائف العامة التي ظلت دون تنظيم قانوني حتى ١٩٣٦/١٢/١٢ إذ صدر القانون رقم ١٠٣ لسنة ١٩٣٦ الذي راعى الظروف السائدة وقتذاك فاقصر على حصول المرشح للوظيفة على شهادة ما .

وفي ١٩٣٩/١١/١٨ وضع تنظيم أدق للخدمة المدنية وفق القانون رقم ٦٤ لسنة ١٩٣٩ متضمناً بعض القيود على شغل الوظائف كإجراء امتحانات وتوظف بواسطة لجان محلية في الوزارات وذلك بالنسبة لمن لا يحمل مؤهلاً عالياً . غير أن الوزارات ضاقت ذرعاً بقيود هذا القانون فأخذت كل منها تستقل بقانون خدمة خاص بموظفيها .

لذلك استقر الرأي على توحيد نظم الخدمة المدنية المتضاربة والتي أهدرت جهداً المساواة في تقلد الوظائف العامة . واستعانَت الحكومة في ذلك بدراسات بعض الخبراء الأجانب والتي تمخضت عن الإصلاح الوطني الذي استحدثه قانون الخدمة المدنية رقم ٥٥ لسنة ١٩٥٦ بإنشاء مجلس خدمة يناط به الترشيح لشغل الوظائف الشاغرة بموجب امتحانات عامة يجرىها ، مع الاحتفاظ لوزارة المالية بسلطات كاملة في شئون التوظيف كما كان الشأن بالنسبة لوزارة الخزانة في بريطانيا<sup>(١)</sup> .

وبعد ثورة ١٤ يوليو (تموز) ١٩٥٨ والأخذ بالإتجاه الاشتراكي برزت الحاجة الماسة إلى تطوير جذرى للمهار الإدارية وفاء بمتطلبات التنمية الاقتصادية والاجتماعية ، فأنشئت في سنة ١٩٥٨ كلية الإدارة العامة بمجامة بعداد لتوفير التأهيل العلمي والسلي للمنتصر الإداري كما أعيد تنظيم الخدمة المدنية بالقانون رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠ متضمناً توفير بعض الحوافز المالية والاجتماعية للعاملين . وفي ١٩٦٣/٣/١ اتخذ مجلس الوزراء قرار يقضى بقيام كل وزارة بإصلاح

(١) راجع مؤلفنا نظرية الكفاية في الوظيفة العامة طبعته القاهرة سنة ١٩٦٦

أعمالها وتحديد صلاحياتها وتنظيم الملاكات (جداول الوظائف والدرجات) بها ، وتطوير القوانين والأنظمة في هذا الخصوص .

والواقع أن الإدارة العامة في حاجة ماسة إلى مزيد من التطوير والإصلاح . يرتفع بها إلى مستوى مسؤولياتها في ظل النظام الاشتراكي والاستقرار السياسي المنشود وهو ما تنوعت محاولات الإصلاح القائمة والمتمثلة حديثاً في خطة التنمية الإدارية التي أقامها مجلس قيادة الثورة في سنة ١٩٧٣

#### جمهورية السودان الديمقراطية :

يشكل السودان بأطرافه المزارمية وأقاليمه المتباينة مركز إنقاء بين ثقافات وحضارات متنوعة عربية وإفريقية ، ورغم ذلك كانت إدارته مركزية في ظل الحكم الأجنبي العثماني والبريطاني تستهدف الحفاظ على النظام والقانون لصالح المستعمر .

وقد حقق السودان بعد استقلاله في سنة ١٩٥٦ سودنة الخدمة المدنية ولا مركزية الإدارة بل والحكم بما يتفق وظروفة البيئة ، وإن لم ترق إدارته العامة إلى مستوى مسؤولياتها في إدارة للتنمية وحسن استثمار وأرده المادية والبشرية . لذلك قام في حقبة الستينات بإنشاء معهد الإدارة العامة ثم مركز تطوير الإدارة والكفاية الإنتاجية لتوفير الكفاءات والمهارات اللازمة للتنمية .

ولكن واقع الإدارة والتنمية كان يتطلب تطوراً أشمل وأعمق وهو ما أدركته ثورة مايو سنة ١٩٦٩ منذ البداية فبادرت مع بداية حقبة السبعينات بإنشاء وزارة الخدمة العامة والإصلاح الإداري لتحقيق تطوير الإداري المنشود . فأعيد تنظيم الجهاز الإداري للدولة في سنتي ١٩٧٣ ، ١٩٧٥ بلوائح تكفل تحديد الأهداف والمهام والتنسيق بين الوزارات والمصالح تداركاً

---

(١) برايم- كتاب « إدارة التنمية في العراق ومصر » للاستاذ ناجي الجسام . طبع بيروت سنة ١٩٧٥ . ص ٣١٨ وما بعدها .

لكل تضارب وازدواج في الاختصاصات ، وللقضاء على فوضى إنشاء وتضخم الوحدات الإدارية .

كما أعيد تنظيم شتى الخدمة المدنية وفق أحدث الأصول العلمية والأساليب الفنية ، بعد أن كانت تحكمها لوائح ومنشورات قديمة شتى ومبعثرة وغير ملشورة ، فصدرت في هذا الخصوص قوانين الخدمة العامة سنة ١٩٧٣ ومعد الإدارة العامة سنة ١٩٧٤ والمعاشات سنة ١٩٧٥ والتدريب القوى ومحاسبة العاملين سنة ١٩٧٦ .

وكذلك أعيد حديثاً تنظيم المشروعات العامة باعتبارها جهاز الدولة المنوط به إدارة التنمية الاقتصادية بموجب قانون المؤسسات العامة الصادر سنة ١٩٧٦<sup>(١)</sup> .

وتواصل وزارة الخدمة العامة والإصلاح الإداري جهود التنمية الإدارية فيما يواكب التنمية الاقتصادية والاجتماعية ومتطلباتها .

#### المملكة الأردنية الهاشمية :

تأسست إمارة شرق الأردن سنة ١٩٢١ ذات إمكانيات مادية وبشرية محدودة ، ثم استقلت سنة ١٩٤٦ باسم المملكة الأردنية الهاشمية التي شملت سنة ١٩٥٠ الضفة الغربية لنهر الأردن في أعقاب حرب فلسطين وقيام إسرائيل سنة ١٩٤٨ مما أدى إلى اتساع وتنوع نشاطات الدولة وضاعف أعبائها ، وجعل التطوير الإداري ضرورة ملحة . ولذا أصدر رئيس الوزراء في ١٨/٢/٥٠ م. بلاغاً طلب فيه من الوزراء الإدلاء بآرائهم بعد استشارة وكلاء الوزارات . ومديرى الدوائر لإصلاح الجهاز الإداري ووضع نظام للموظفين . واستمرت مطالبة المجلس النيابي وتكررت وعود الحكومات بالإصلاح الإداري .

---

(١) تراجع مجموعة قوانين ولوائح الخدمة المدنية التي أصدرتها وزارة الخدمة العامة والإصلاح الإداري في يونيو سنة ١٩٧٦ .

وإذا. تعثر محاولات الإصلاح الإدارى استدعت الحكومة سنة ١٩٥٣ أحد خبراء الأمم المتحدة فى الإدارة المستر « بنكهرست » الذى قام بدراسة شاملة لأوضاع الجهاز الإدارى ومشاكله ، واقترح كحل لها إنشاء دائرة مركزية مستقلة تشرف على شئون الموظفين وتوكل إليها مهمة الإصلاح الإدارى .

وتحقيقاً لذلك صدر القانون رقم ١١ لسنة ١٩٥٥ بإنشاء ديوان الموظفين كما صدرت تنظيمات لأوضاع الموظفين بموجب نظام (لائحة) الخدمة المدنية رقم ٢٣ لسنة ١٩٦٦ الذى أخذ بأحدث الأصول العلمية والأساليب الفنية الإدارية ودخل ديوان الموظفين صلاحيات شاملة فى شئون الخدمة المدنية والإصلاح الإدارى . كما أنشئ معهد الإدارة العامة بموجب القانون رقم ٢ لسنة ١٩٦٨ لإعداد الكوادر الإدارية اللازمة .

وقد كشفت التقارير السنوية لديوان الموظفين العديد من المشاكل الإدارية والى تلخص أساساً فى الآتى :

- ١ - الانحراف عن مبدأ الجدارة فى التوظيف استجابة لضغوط اجتماعية بتأثير الارتباطات العائلية والقبلية والطائفية والانتخابية والاقتصادية .
- ٢ - التوسع فى الجهاز الإدارى على نحو لا يسمح به الوضع الاقتصادى فى البلاد .
- ٣ - الافتقار إلى تحديد موضوعى لعدد الموظفين ودرجاتهم يستند إلى الدراسة العلمية وتوصيف الوظائف وتحديد عمل كل موظف .
- ٤ - عدم التزام الأصول العلمية السليمة لتنظيم الإدارى كوحدة القيادة وتنسيق العمل وتفويض السلطات<sup>(١)</sup> .

---

(١) تراجع بحث د. محمد نورى شفيق بعنوان « مشكلات الإدارة فى الأردن » والمفطور مجلة الإدارة التى يصدرها اتحاد جمعيات التنمية الإدارية بالقاهرة فى عدد يوليو ( تموز ) سنة ١٩٧٠ ص ٢٩ - ٤٢ .



والواقع أن هذه وغيرها من مشاكل التطبيق والتطوير الإدارى فى الدول النامية إنما تؤكد التأثير البالغ للأوضاع البيئية المحلية فى الإدارة .

إن جهود ومحاولات التطوير الإدارى التى يشهدها اليوم عالمنا العربى تقف غالباً عند مجرد وضع تخطيطات تأخذ بأحدث الأصول والأساليب الإدارية ، دون أن يرقى التطبيق إلى مستوى هذه التخطيطات ، مما أوجد هوة سحيقة بين التنظيم الوضعى والتطبيق الفعلى . وذلك الاعتبارات التالية :

١ - حداثة العهد بالأصول والأساليب الإدارية المتطورة .

٢ - الافتقار إلى التخصصات والخبرات الدارسة والمتمرسه بتطبيقها .

٣ - الظروف البيئية والاجتماعية والاقتصادية والسياسية المعوقة ابتداء لتطبيقها .

لذلك فإنه لن يتحقق ما ننتشده من تطوير إدارى أو تنمية إدارة أو ثورة إدارية ، أو إصلاح إدارى ، ما لم تبذل جهود مجادة مكثفة ومستمرة لإعداد العناصر المتخصصة تأهيلاً وخبرة تعاليم وتدريباً فى شتى مجالات التنظيم والإدارة وعلى اختلاف مستوياتها الوظيفية ، فضلاً عن تهيئة الظروف البيئية المواتية للتطبيق .

فثلاً لاجدوى من وضع قواعد تنظم تفويض السلطات ما لم يخل الرؤساء الإداريون متعطشين إلى السلطة ، ولم يكن المرؤوسون على مستوى المسئولية أو درجوا على التهرب من تحملها . وكذلك الأمر بالمسئبة لتنظيم الإدارة المحلية وغيرها من جوانب الإدارة العامة .

## الفرع الثالث

### التعاون العربى فى الدراسات الإدارية

لمست الدول العربية الأهمية البالغة لدور الإدارة العامة فى تطويرها اقتصادياً واجتماعياً فسعت إلى تحقيق المزيد من التعاون بينها فى هذا الحقل الحيوى ، وهو ما تمثّل فيما يعقد دورياً من مؤتمرات عربية للعلوم الإدارية وإنشاء المنظمة العربية للعلوم الإدارية .

#### للمؤتمرات العربية للعلوم الإدارية :

تبنت جامعة الدول العربية تنظيم عقد مؤتمرات عربية للعلوم الإدارية<sup>(١)</sup> وقد عقد أولها فى دمشق سنة ١٩٥٧ وتناول موضوعين هما : مشروع اتفاقية لتكوين منظمة عربية للعلوم الإدارية فى الدول العربية تتعاون مع المنظمات الدولية المعنية بهذه العلوم ، وموضوع التنظيم الإدارى ، كما عقد المؤتمر الثانى بالرباط سنة ١٩٦٠ حيث عرض لدراسة الجهاز الإدارى بمجموعه فى الدول العربية وبخاصة موضوعات التركيز وعدمه فى الإدارة الحكومية ، ونشاط المؤسسات العامة وعلاقتها ببقية الإدارة العامة : ونظام التنفيذ والرقابة على الإدارات والمؤسسات العامة .

أما المؤتمر الثالث فعقد بالقاهرة سنة ١٩٦٥ . ومن بين ما طرح عليه موضوعات تحديد اختصاصات الوظيفة العامة وأثره فى حسن سير العمل فى الجهاز الإدارى ، وسائل رفع كفاية الإدارة الحكومية . وخاصة فى

---

(١) سبق أن تول قسم الامارة العامة بالجامعة الأمريكية ببيروت تنظيم عقد مؤتمرات عربيين للإدارة العامة أولها فى بيروت سنة ١٩٥٤ وثانيها فى القاهرة سنة ١٩٥٥ ولكن رؤى وضاً للأمور فى مجامعها أن تعقد المؤتمرات العربية للعلوم الإدارية فى كنف جامعة الدول العربية .

مسائل : ترتيب الوظائف وتدريب الموظفين واختيارهم وتقويم الأداء والترقية والترفيح والتأديب ، والتنظيم وتنسيق الاجراءات وأساليب العمل ، وتوحيد المصطلحات الادارية ، والبلديات .

وعقد المؤتمر الرابع في بيروت سنة ١٩٦٧ وحالج بعض جوانب الادارة المحلية ، وأهداف ووسائل الاصلاح الادارى ، وتنظيم وإدارة الأعمال في القطاع العلم .

وتناول المؤتمر الخامس المعقود في الكويت سنة ١٩٦٩ بعض جوانب الاصلاح الادارى مثل الانحراف الادارى ، والرقابة على الدوائر الحكومية والمشروعات العامة . وطرق الترقية والتدرج والترفيح في البلاد العربية ، وأجهزة أو مجالس الخدمة المدنية ( دوائر الموظفين ) في الدول العربية ، ودور المواطن في المساهمة في العمل الادارى ، وتحديد مسئوليات واختصاصات رؤساء للوحدات الاقتصادية في القطاع العام .

#### المنظمة العربية للعلوم الادارية:

هي إحدى المنظمات المتخصصة العاملة في نطاق جامعة الدول العربية . وقد استهدفت الدول العربية الأعضاء في جامعة الدول العربية من إنشائها التعاون على تقدم العلوم الادارية والعمل على تحسين الجهاز الادارى في الدول العربية والعناية بالعلوم والشئون المالية المتعلقة بالادارة .

وكان قيام المنظمة في يناير (كانون ثان) سنة ١٩٦٩ بعد أن تم تصديق أربع دول عربية ( الجمهورية العراقية . الجمهورية العربية السورية ، الجمهورية العربية المتحدة ، دولة الكويت ) على اتفاقية المنظمة التي وافق عليها مجلس جامعة الدول العربية بقراره رقم ١٧٥٤ بتاريخ ١٩٦١/٤/١ استجابة لتوصيات المؤتمرات العربية للعلوم الادارية .

### أولاً - أهداف المنظمة ووسائلها :

تنص اتفاقية إنشاء المنظمة العربية للعلوم الإدارية على أن الغرض من إنشاء المنظمة هو العمل على تقدم العلوم الإدارية ، وتحسين الجهاز الإداري والعناية بالعلوم والفنون المالية المتعلقة بالإدارة . وتستهدف المنظمة بوجه خاص :

١ - دراسة الوسائل المؤدية إلى تحسين الإدارة في الدول العربية ، ورفع مستوى موظفيها ، وترقية وسائل الإدارة العامة ، والأخذ بمبادئ الفن الإداري .

٢ - التقریب بين النظم الإدارية في الدول العربية تمهيداً لتوحيدها .

٣ - توحيد أسماء الوحدات ، والنظم الإدارية ، ومصطلحات العلوم الإدارية في الدول العربية .

٤ - التقریب بين الدراسات الإدارية في الجامعات العربية ، وتيسير الانفتاح بها فيما بين الدول العربية من طريق تبادل المشغلات بالعلوم الإدارية من أساتذة القانون العام ورجال الإدارة العامة .

٥ - دراسة النظم الإدارية العربية في مختلف أدوار تاريخها والتعريف بها في المجال الدولي .

والمنظمة في سبيل تحقيق أهدافها بالأساليب الآتية :

١ - جمع الوثائق اللازمة للبحث والدراسة ، وتزويد أعضاء المنظمة بما يطلبونه من بيانات . ولها أن تكون لجان فرعية متخصصة لدراسة موضوع أو موضوعات معينة .

٢ - تيسير الوسائل لتشجيع الدراسات والبحوث العلمية التي تساعد على تقدم العلوم الإدارية وعلى الأخص المتعلقة بوسائل الادارة العامة ونشاطها ، والعمل على نشر تلك البحوث والدراسات .

٣ - إنشاء المكتبات اللازمة لأغراض المنظمة ، وإصدار مجلة لنشر تلك الأبحاث والدراسات .

٤ - عقد الاجتماعات والمؤتمرات والندوات بين أعضاء المنظمة وإجراء الاتصالات اللازمة بينها .

٥ - التعاون مع الهيئات والمنظمات المعنية بالدراسات الادلوية ، وتبادل المعلومات في هذا الشأن .

٦ - العمل على إنشاء مراكز التدريب والتأهيل لموظفي الدول العربية ..

#### ثانياً - أجهزة المنظمة :

تتكون المنظمة من الأجهزة التالية :

##### ١ - الجمعية العمومية :

تتكون الجمعية العمومية للمنظمة من ممثلي الدول العربية الأعضاء في المنظمة ومن ممثلي الهيئات العلمية المضممة إلى المنظمة . وتعتبر الجمعية العمومية بمثابة السلطة العليا للمنظمة ، وتختص بوضع التوجيهات العامة لإنشائها ، وتقرير كافة الوسائل التي من شأنها تحقيق أغراض المنظمة .

وتعقد الجمعية العمومية للمنظمة دورة عادية في يناير (كانون ثان) من كل عام إلا أنه يجوز دعوتها لدورة غير عادية بدعوة من المجلس التنفيذي أو بناءً على طلب ثلث الأعضاء .

##### ٢ - المجلس التنفيذي :

ويشكل من ممثلي الدول الأعضاء الذين ينتخون رئيسه ونائبه . ويقوم المجلس بوضع السياسة العامة التنفيذية للمنظمة وياعداد مشروع ميزانية المنظمة والنظم الداخلية لها .

##### ٣ - المدير العام :

يرأس الجهاز الاداري والفني للمنظمة مدير عام يختار من بين كبار

المتخصصين في العلوم الادارية . ويتولى المدير العام إدارة أعمال المنظمة ، وتنفيذ قراراتها ، ويمثلها لدى الهيئات والسلطات المختلفة .

#### ٤ - الجهاز الادارى والفنى :

ويتكون من : مركز البحوث الادارية والمعهد العربى للعلوم الادارية . والمركز العربى للاستشارات الادارية ومركز الوثائق الادارية وقسم العلاقات العامة وقسم الشؤون المالية والادارية .

#### ثالثا - جهود المنظمة وانجازاتها :

بذلت المنظمة جهودا عديدة ومتنوعة في مختلف مجالات العلوم الادارية بما لا يتسع المجال لحصره ، وحسبنا الاشارة العامة إليها فيما يلى :

١ - أصدرت المنظمة العديد من البحوث الادارية المسكينة والميدانية والمقارنة بما أرى دراسات الادارة العامة العربية التي كانت تفتقر إليها مناهلنا العربية .

٢ - عقدت دورات تدريبية في مختلف المجالات والمستويات الادارية

٣ - زودت الدول العربية بما طلبته من معاونه ومشورة لتطوير أجهزتها الادارية .

٤ - تجميع ونشر الوثائق الادارية الخاصة بالخدمة المدنية والادارة المحلية وغيرها في سائر الدول العربية .

٥ - مواصلة عقد المؤتمرات والندوات واللقاءات العلمية بين الخبراء . والأساقفة المتخصصين في مختلف مجالات الادارة كتدريس العلوم الادارية والموازنة والادارة المحلية ، وإدارة المؤسسات والمصارف والمستشفيات وغيرها .

٦ - إنشاء مكتبة تضم أحدث مراجع ودوريات العلوم الادارية من عربية وأجنبية .

٧ - إصدار والمجلة العربية للادارة، ربع سنوية ابتداء من يناير (كانون ثاني) سنة ١٩٧٧ كحاققة اتصال بين الفكر الادارى الحديسويين العاملين في مجالات الادارة بالعالم العربى .

والأمل مفعود على المنظمة فى دعم التعاون العربى وحشد الكفاءات العربية فى مجالات العلوم الادارية ، وذلك بمساعدة الهيئات المعنية فى الدول العربية وخاصة الاجرة المركزية للخدمة المدنية ومبادئ الادارة العامة التى كان اقيامها فى عالمنا العربى ابتداء من النصف الثانى لهذا القرن أثره البالغ فى النهوض بدراسات الادارة العامة ، والعناية بتدريسها كمادة علمية فى الجامعات العربية .

هذا فضلا عن إنشاء أقسام علمية مستقلة لها بعضها مثل كلية الاقتصاد والادارة بجامعة الملك عبد العزيز بالمملكة العربية السعودية ، واستحداث دبلومات دراسات عليا متخصصة فيها كما هو الشأن فى كلية التجارة بجامعة القاهرة مع بداية حقبة السبعينات .

وقد كان للاهتمام بدراسات الادارة العامة العربية صداه فى ظهور رسائل الماجستير والدكتوراه فى بعض مجالاتها كالاصلاح الادارى والادارة المحلية . واهتمام بعض أساتذة الادارة العامة بدراساتها المقارنة فى مؤلفاتهم الحديثة ..

## إطار البحث ومنهجه

ولما كانت الإدارة في حقيقتها تنظيم نشاط بشري جماعي هادف ،  
ولما كان هذا التنظيم ينصب أساساً على النشاط البشري موضوع دراسة  
التنظيم الإداري ، وكذا المنصر البشري موضوع دراسة إدارة الأفراد .  
ولما كانت أدوات هذا التنظيم تتمثل في القانون والمال وهما يدخلان أصلاً  
في الدراستين القانونية والمالية .

لذلك ستشمل دراستنا للإدارة العامة العربية المعاصرة القسمين الرئيسين  
التاليين :

### القسم الأول : التنظيم الإداري الحكومي .

ويتناول في أبواب ثلاثة : أصول التنظيم الإداري ، التنظيم الإداري  
المركزي ، التنظيم الإداري اللامركزي .

### القسم الثاني : إدارة شئون موظفي الدولة .

ويتناول في بابين : عمليات شئون الموظفين ، أجهزة شئون الموظفين .  
ولما كانت دراستنا تعالج الإدارة العامة المقارنة على الصعيد العربي .  
لذلك سوف نلزم من مناهج البحث فيها الأسلوب الرصني التحليلي في ضوء  
الأصول العلمية المقررة .

وستشمل تطبيقات العربية النماذج المبررة والتي تعكس الاتجاهات الحديثة  
للمعاصرة ، ولا سيما في الدول العربية التي مارست بها الخبرة والتدريس في  
مجالات الإدارة العامة .



# القسم الأول

التنظيم الإداري الحكومي

GOVERNMENT ADMINISTRATIVE ORGANIZATION



## تمهيد

نعيش اليوم في عصر الحكومات الكبيرة التي تحرص على توفير أكبر قدر وأحسنه من الخدمات العامة للمواطنين تحقيقاً لرسالة دولة الرفاهية ، معتمدة في ذلك على منظمات ضخمة تزايد على مر الأيام مشاكلها الإدارية التنظيمية بالتوسع لنشاطاتها وتنوعها . الأمر الذي جعل من دراسات التنظيم الإداري وإبحاثه أدوات حية لمعالجة كافة مشاكل الإدارة الحديثة ، واقتراح حلولها بما يكفل حسن سير الأجهزة الإدارية ، والنهوض بتبعاتها في سرعة وكفاءة واقتصاد .

ولقد عيّنت الدول الأنجلوسكسونية بدراسة فن التنظيم الإداري وأساليبه وأفردت له مادة دراسية خاصة هرفت باسم « التنظيم وأساليب العمل » Organization and methods of work ويرمز لها O. & M.

ويستخدم اصطلاح التنظيم للدلالة على نظام أو إجراء ، وهو بالمعنى الأول يفيد وصفاً للترتيبات الحالية لأجزاء كل ، ويفيد المدلول الثاني للتنظيم عملية تشكيل أو إعادة تشكيل العلاقات بين الأجزاء . وإذا كان مدلوله الأول يعنى وصف نظام معين ثابت فإن مدلوله الآخر يعنى النشاط التنظيمي ذاته وهو الجانب المحرك للتنظيم . ويغلب استخدام اصطلاح التنظيم بمفهومه الأخير وهو ما ينصرف إليه تعريف « فينر » للتنظيم إذ يصفه بأنه « تشكيل الأفراد والوظائف في علاقة إنتاجية » (١) .

وستتناول دراساتنا في الأبواب الثلاثة التالية : أصول التنظيم الإداري على المستويين المركزي واللامركزي .

---

(١) يراحم مؤوله « الإدارة العامة » ص ٥ وكذا التعريف التي أوردناها مؤلفتنا « نظرية السكفاية في الوظيفة العامة » ص ٣٧٣ و ٣٨٤ .  
( ٥ - الإدارة العامة )



## الباب الأول أصول التنظيم الإداري

نعرض هنا الأصول العلمية للتنظيم الإداري من خلال دراسة عملياته  
التالية :

### الفصل الأول تخطيط العمل

التخطيط يعنى بوجه عام الإعداد للعمل ، فإذا ما تحددت أهداف منظمة  
ما تبين وضع الخطط والبرامج اللازمة لتنفيذها وتحقيقها ومن ثم فالتخطيط  
نوع من التفكير والسلوك الرشيد اللازم لمختلف نشاطاتنا الفردية الجماعية .  
لأنه يستخدم في كل حالة تدعو إلى العمل ، ومع أن أصول التخطيط واحدة  
إلا أن الخصائص التي يتسم بها النشاط موضوع التخطيط قد تلبق نوعاً من  
الغموض حول فكرته والتخطيط الإداري كأسلوب تنظيمي للنشاطات  
البشرية الجماعية يشمل العمل والقوى العاملة . وسنقتصر هنا على تخطيط العمل .  
ونعرض فيما يلي لطبيعته ونطاقه وشروطه .

#### أولاً - نظرية التخطيط :

يفيد التخطيط التحديد السابق لما يجب على الجماعة أن تنجزه وكيفية بلوغ  
أهداف المنظمة . وهذا لا يعنى أن التخطيط مقصور على المديرين فقط دون  
سواهم ولكن الآخرين يمارسون التخطيط أيضاً وأنهم يخططون لأنفسهم  
إلا أن المديرين يخططون عمل الآخرين . وهذا تأكيـد لذلك المبدأ الأساسي  
والذي آثاره فردريك تيلور وهو فصل التخطيط عن الأداء . فعلى المتخصص

في الإدارة إذن أن يخطط عمل الجماعة وأن يتخصص أعضاء الجماعة في أداء عملهم المخطط ، وما تقدم يتضح أن التخطيط يقوم على ثلاث أسكار رئيسية فهو يتم قبل العمل ويتم بواسطة إخصائى من أجل الآخرين ، ويساهم في الجهود الجماعية . ونشير فيما يلى إلى الخصائص المميزة للتخطيط (١) .

#### ١ - التخطيط متعدد سابق :

فالتخطيط في المكان الأول متعدد سابق لآهداف مرغوبة ولكيفية تحقيقها . ويعنى مقدماً بما يبنى أن يؤدى وبكيفية وأين ومتى . وبمن يتم - تفصيلاً وإجمالاً - الإنجاز ، هذا ويجب توافر الوقت الكافى لإجراء التخطيط قبل ممارسة العمل ، إن عدم توفر الوقت اللازم للتخطيط من شأنه تعريض العملية الإدارية للمضايقات وجعلها تحت رحمة الظروف .

لما كان التخطيط يجرى قبل العمل فإنه يتعين أن يبنى على قدر من التنبؤ والتقدير لما سوف يطوى عليه العمل الذى سيستغرق أسابيعاً أو شهوراً أو حتى سنوات مقبلة . ونظراً لأن الظروف الحالية قد تختلف عما ستكون عليه في المستقبل لذلك نجد البعض ينتقدون عملية التخطيط ويعارضون فكرته ، فبعض المديرين يفضل الانتظار حتى تدعو الحاجة إلى العمل قبل أن يفكروا كثيراً في مشاكلهم مما يعرضهم للكثير من المخاطر التى تودى بالمنظمة .

ويعتبر التخطيط للعملية الإدارية من الاتجاهات الحديثة المرغوبة الملحة رغم أن المخططين يعلنون جيداً عدم استطاعتهم أحكام التنبؤ والتقدير السابق الدقيق . ولكن المخطط القدير يؤمن بأن التقدير الجيد أفضل من عدم وجود أى تقدير أصلاً ، وأنه خير أن يكون لديه بعض الخطط وإن لم تبلغ الجودة المطلوبة بدلاً من أن يباشر العمل دون أية خطط .

---

(١) تراجع : Elements of Managerial Action : by Michael J. Jucis & William E. Schlander, 1965 : P. 47 .

وجدير بالذكر أن التحديد السابق كما أسلفنا جانبين هما : الأهداف وأساليب بلوغ الأهداف ، ولكن ينبغي أن يتضمن التحديد السابق أيضاً العقبات والمشاكل التي سوف تعترض إدراك الأهداف ، وأن توضع الخطط لتجنب هذه المخاطر أو الحد منها على الأقل إذا كان ينبغي إدراك الأهداف .

## ٢ - التخطيط عمل تفصيلي :

إن التخطيط يتم من أجل الآخرين بواسطة إخصائي . وباستثناء الشؤون المالية - حيث عرفت الميزانية كتخطيط مالي - فإن التخطيط في أى مجال يظل طويلاً متروكاً للصدفة وللظروف وللرؤسسين ولاتخاذ قرارات فورية دون ترو . ولم يكن هناك اتفاق على ضرورة التخطيط للعملية الإدارية حتى زمن « تيولور » بل إن وظيفة التخطيط بواسطة المديرين كانت مقصورة وفق التفكير السائد على الأعمال الصناعية إذ ساد في هذا المجال الرأي القائل بأن العمال الذين يمارسون تخطيط أعمالهم من أسوأ المخططين فالعمال لا يضعون مستويات جيدة للإنتاج ولا يحددون الأسلوب الأفضل لإتمام أعمالهم وهو ما تؤكدته التجارب المعينة التي أجراها تيولور ورفاقه وأتباعه .

وقد استيعب ذلك بالطبع ضرورة إسناد التخطيط إلى شخص آخر هو المدير الذي عليه أن يفكر في المستقبل والأعداد مقدماً للعمل وتقدير ما سوف يكون عليه وصولاً إلى تحقيق الأهداف والتخصص في التقدير السابق لعمل الجماعة .

وقد أثير تساؤل حول ما إذا كان كل عامل يستطيع أن يخطط علاقاته مع العاملين الآخرين داخل المنظمة . إن التأسيس هو روح العمل الجماعي ، ومن ثم فإن التخطيط يجب - انطلاقاً من وجهة النظر هذه - أن يستند إلى متخصص هو المدير .

### ٣ - التخطيط يرتبط بالعمل الجماعي :

ينصب التخطيط على الجهود الجماعية ولذا ينبغي أن يزود بأسس العمل الجماعي وهو ما يقتضى البدء ببيان واضح عن الأهداف العامة والخصية للجماعة . كما يتعين على الجميع معرفة في أى الاتجاهات يتوقع انطلاق الجهود وهو ما يتم على أساس متين إذا ما اقترنت التخطيط أيضاً بتحديد ما الذى سوف يؤدى وكيف وأين ومتى ومن سيؤدى العمل ، وكذا تحسين التنسيق واستبعاد الازدواج وأخيراً إعداد معوقات الجهود المنسق أو الحد منها .

ولذلك فإن التخطيط عمل إيجابى في زيادة كفاية الجماعة ويسهم في الجهود الجماعية بزيادة فاعلية وظائف الإدارة كالتنظيم والتوجيه والرقابة . فالتنظيم يتم بالتخطيط والاضطراب مالم تكن خطة أحسن إعدادها ، كما أن الرقابة سوف تستغرق جانباً كبيراً من وقت المدير إذا لم يكن قد سبق أن أجرى تخطيطاً جيداً للعمل . حقاً إن الوقت الذى يستغرقه التخطيط سوف يقلل من الوقت الذى تستغرقه وظائف الإدارة الأخرى .

### ثانياً - نطاق التخطيط :

لما كان التخطيط في أبسط مفاهيمه يعنى الإعداد المنظم للعملية الإدارية لذلك يتعين على المدير لكي تكون قراراته واقعية تأسيسها على قدر من توقعات المستقبل لأن العمل إذا تم وفق توقعات المستقبل يكون منظماً وهاذاً وليس نحت رحمة الظروف المستجدة .

والتخطيط كأساس لتنظيم الوحدة الإدارية يشمل خمسة جوانب مختلفة هي : تحديد الغرض والسياسة والإجراءات والتقييم والبرنامج .

والتخطيط بالنسبة للفرص يتطلب التنبؤ للغايات والأهداف ، ويرتبط تخطيط السياسة بوضع إرشادات وتوجيهات العمل . أما تخطيط الإجراءات



غير تبط بتحديد الأساليب التي عن طريقها تتحقق النتائج المرجوة . وبمضي  
تخطيط البرنامج تجميع كل هذه في خطة رئيسية لتنفيذ البرنامج أو لسير  
المنظمة ككل (١) .

ونشير بإيجاز إلى كل من هذه الجوانب .

#### الأهداف:

نفترض أنه ألقى على المنظمة عبء القيام بوظيفة أو خدمة جديدة عليها  
تحقيقها . فمثل هذه الخدمة أو الوظيفة إما أن يعدها إلى وحدة إدارية جديدة  
أو إلى وحدة إدارية قائمة فالخطوة الأولى تتمثل في تحديد الخطوط العريضة  
للغايات والأهداف التي يجب أن تعمل المنظمة لبلوغها . ثم تقسم الوظيفة أو  
الخدمة إلى مهام رئيسية حسب أهميتها النسبية . أن طبيعة تعقد هذا الإجراء  
تتوقف إلى حد بعيد على أهمية وطابع المهمة المطلوب تنفيذها والذي يجب أن  
يكون على درجة كبيرة من العمومية والتجريد والاقصصار على الأصول  
الأساسية تاركاً للإدارة حرية تقدير وتحديد أوضاع التنفيذ بما يكفل حسن  
أداء الوظيفة أو الخدمة المستهدفة وبما يمكن الإدارة من مواجهة  
الظروف المتغيرة .

وبلاحظ أن مستوى التنظيم الإداري ( وزارة ، مصلحة ، إدارة عامة ،  
قسم ) إنما يتحدد في ضوء أهمية وطبيعة المرفق . والمنظمة المراد الوفاء بها  
كاستثمار النفط أو تنمية السياحة أو الثروة الحيوانية أو الإصلاح الزراعي .  
ومن أخطر المشاكل الإدارية التي تواجهها الدول النامية خاصة ، التوسع  
في إنشاء التنظيمات الإدارية تشبهاً بالدول المتقدمة والكبرى وبما لا يتناسب  
مع حجم وأهمية المرفق أو الخدمة المطلوبة والظروف الاقتصادية والاقتصادية  
للبلاد .

---

(١) يرجع : Graves, N. Brook, Public Administration, in a Democratic Society (New York, 1950) p. 469 .

#### ١٠- مبادئ السياسة :

عندما يتحدد ما ينبغي عمله فإنه يكون من الضروري تصميم كيفية الأداء، وذلك بوصف كيفية العمل والعاملين . وترتيبها في حدود القوة العاملة والتسييلات والوقت الممكن . ويجب أن تصاغ القرارات الهامة المتعلقة بالسياسة في قالب عبارات عامة بالنظر إلى الأساليب الفنية التي — تستخدم لتحقيق الاهداف ، كذلك يجب وضع خطط للعمل ووحداته وقترات الأداء ، فإذا تم ذلك تعين توزيع القوى العاملة وفق خرائط للتوزيع وتوفير الأدوات اللازمة .

وكما تقدم العمل نجد أن ثمة تعديلات ضرورية على ضوء ما يكشفه عنه العمل القائم . وفي كلمات أخرى يجب على الإدارة أن تترجم أوجه النشاط المختلفة في خطط معينة بتحديد كمية العمل مقدماً وتوزيعه وكذا المستفيدين من المرفق في ضوء ما يتحدد من أهداف والموارد المالية والقوى العاملة والمهارات الممكن استخدامها لإنجاز العمل .

ولإجراء أى تخطيط يتعين أن تزود هيئة التخطيط بالمعلومات الضرورية التي تتعلق أساساً بنوع وكمية العمل المطلوب والفترة المحددة لإنجازه والإمكانات المالية والبشرية المتوافرة حالياً ومستقبلاً .

#### الإجراءات :

إن تخطيط العمليات والوسائل لتحقيق النتائج المرجوة وتصميم إجراءات العمل يتم عن طريق استخدام الأبحاث وتحليل العمل وخرائط كمية العمل وقوائم الاستقصاء بتمثل الهدف العام لتخطيط الإجراءات في زيادة كفاءة الإنتاج ورفع الروح المعنوية بتوضيح الواجبات والمسئوليات وضمن الاتفاق على أنماط وأساليب مقبولة للأداء وتفهم العاملين في كل المستويات

للأهداف أى الغايات المتوخاة من الأعمال المطلوبة منهم وعلاقتها بقرارات السياسة العامة .

ويلاحظ أن نواحي تخطيط الإجراءات متنوعة وعديدة إذ تشمل عمليات فحص التنظيم الإدارى . وإجراء بحوث تنظيمية شاملة لوحدة إدارية أو أكثر . ودراسة البناء الإدارى . ومراجعة الأوامر والتعليمات وغيرها من الوثائق الخاصة بالتطبيق الإدارى وإبداء الرأى بالنسبة لنماذج المطبوعات الجديدة . والمراجعة المنظمة للقائم منها وتحسينه .

#### التقويم :

يتناول التخطيط دراسة مدى التقدم فى نشاط المنظمة وهو ما يقتضى الاكثار من المعايير لقياس الانجاز وذلك بوضع أنماط لوحدة الإنتاج كما ونوعاً وأساليب العمل ووضع التقارير لأغراض الرقابة . وأمثلة هذه الضوابط والمعايير من شأنها إجراء تقويم دقيق للانجاز الحالى وتحديد مدى الاحتياجات للقوى العاملة مستقبلاً .

كما يتطلب التقويم إعداد معايير كمية وإذا كان ذلك يبدو يسيراً بالنسبة لبعض العمليات ذات الطابع الإنتاجى الملموس فإنه يكون صعباً بالنسبة للخدمات والأعمال المعقدة التى تستغرق بعض الوقت مما يتعين معه استخدام أساليب فنية مناسبة للقياس . ويعتبر وضع معدلات للأداء حجر الزاوية فى وضع سياسة سليمة للأجور والرقابة والتقويم .

#### البرنامج :

أما تخطيط البرنامج فيتضمن جميع كافة نواحي التخطيط الأخرى ، كتحديد الأهداف والغايات والسياسة والإجراءات وقياس الإنجاز فى خطة رئيسية لعمل الوحدة الإدارية ككل . ويأتى دور المدير فى معالجة المشاكل

العامّة التي يشرها تنفيذ خطة العمل كتمويل المصروفات وتحديد مكان العمل والمهمات والأدوات اللازمة .

وقد توضع خطة للإشراف وتوجيه العاملين وتنظيم رفع تقارير الإنجاز إلى الإدارة العليا والسلطات المختصة . وقد تكون هذه التقارير بشأن كمية الإنتاج وجودته وتضمن بياناً لخصائص العمل المؤدى وأثره . ولهذا التقارير أهميتها وفائدتها في تحديد الاعتمادات المالية على ضوءها .

كما يتطلب التخطيط التحليل المنظم لكل عملية ووظيفة على نحو يبين مختلف أجزائها والعناصر المكونة لها وعلاقتها بسائر العمليات والوقت الذي يستغرقه أداؤها . ومثل هذا التحليل يفيد في بحث أحسن الوسائل لأداء كل عملية فرعية في أقصر وقت وتحديد الوقت الضائع وما بين أجزاء العملية من ارتباط وتتابع .

#### ثالثاً - شروط التخطيط :

عند تقويم عملية التخطيط الإداري في أية منظمة ومشروع يجب أن يوضع في الاعتبار المقومات الأساسية للتخطيط الجيد<sup>(١)</sup> وذلك بمراعاة توافر الشروط الآتية :-

#### ١ - يجب أن تشمل الخطة الحالة تفصيلاً :

ينبغي أن تتضمن الخطة تحليلاً للماضي إذا أريد أن يلقى البحث التاريخي الضوء على ما هو كائن حالياً ويتمتع فيه ويفسره ومن خلال هذا الإيضاح يمكن التنبؤ بما سيكون عليه المستقبل . ومن ثمّ يتعين لكي تكون الخطة كاملة أن تكون تسجيلاً للماضي وكاشفة للماضي وتقديراً للمستقبل .

---

(١) برجم : Catheryn Seckler Hudson, Organization and Management. ( Washington, 1957 ) P. 111 .

٢ - يلغى عند اعداد خطط تسييمها الى أجزاء ثالوية :

ويمتبر ذلك من الأهمية بمكان خاصة في مرحلة التنفيذ حيث تفوض وتوزع السلطة حسب احتياجات التنفيذ . إن تجزئة الخطط ضرورى . ليتسنى بعد التفويض في المهام إجراء تخطيط على بواسطة المستويات الأدنى في التدرج الرسمى الإدارى .

٣ - وجوب توافر المراجعة واعادة التقييم المستمرين للخططة :

إن الخطط كأى جانب آخر للإدارة ليست ثابتة جامدة ، إنما تشمل موضوعات حركية تقبل التغير إذا ما اقتضت التجربة وسير الأعمال والبحث ذلك . ومن ثم فإن مراجعة الخطط وإعادة تقييمها بصفة مستمرة ضرورة حيوية لوجودها ومسايرتها للواقع .

٤ - ضرورة مساهمة جهاز التنفيذ في وضع وتعديل الخطط .

إذا كانت الخطط تد وضعت بواسطة هيئة تخطيط متخصصة دون تمثيل أو اتصال بالعناصر المنفذة فإن هذه الخطط تعرض لخفايا كبيرة وإن أقرتها المستويات العليا .

إن العناصر المنفذة في هذه الحالة لا يكون لديها الحماس الكاف لتنفيذها إن المنفذ هو الذى يضيف على الخططة النجاح أو الفشل في تطبيقها .

وإذا كانت الخططة موضوعة بمعرفة العاملين المنفذين دون الرجوع إلى الرئيس الإدارى للنظمة في أى من مراحل إعدادها فإنه يصعب إن لم يكن من المستحيل الحصول على إقراره لها عند الاقتضاء .

وكأى من جوانب الإدارة الأخرى العديدة نجد أنه بالنسبة لعملية التخطيط من يسهون فيها يميلون إلى تفهيمها وقبولها . أما أولئك الذين لم يشاركوا فيها فإنهم عادة لا يهتمون مضمونها بل يميلون إلى مقاومتها .

٥ - تضمن الخطوة برنامج العمل المقترح :

غالباً ما تحمل الخطط جانب التنفيذ فيجابه الإدارى بوثيقة التخطيط تفصل الأهداف والخطوط المريضة لتحقيقها ، ولكن بدون خطة للعمليات أو برنامج العمل ، ففي مثل هذه الحالة تكون الخطوة ناقصة .

٦ - أن تكون الخطوة محددة ومرنة :

لكي تتوفر الثقة يجب أن تكون الخطوة محددة بالنسبة لتقدير الوضع القائم والسير الإيجابي للعمل وتحديد الأهداف . ومن ناحية أخرى يجب توافر المرونة بما يسمح والتكيف وفق الأوضاع المستجدة المتطورة . وحتى الأهداف في ذاتها ليست ثابتة لأنها لا تتحدد مرة واحدة على الدوام .

٧ - استخدام أساليب يعول عليها في التخطيط .

وسواء أ كانت أساليب بحث في جمع البيانات وتقديرها ، أو أساليب عقد اجتماعات مع الأطراف المعنية أو عمل جداول إحصائية أو خرائط ، فإنها يجب أن تسفر في النهاية عن صحة الأساليب المستخدمة فالبحث السيء يؤدي إلى عدم سلامة الخطوة .

٨ - إحاطة من ينفذ بهم التنفيذ بالخطوة :

يلبغى كما قلنا أن يسم الأشخاص الذين يهد إليهم التنفيذ في وضع الخطوة وياً كان الأمر ففي حالة عدم توافر هذه المشاركة كلياً أو بالقدر الكافي يتعين قبل أن يطلب إلى المدير والعاملين معه تنفيذ الخطوة أن يتوافر لهم الفهم التام الشامل لها . وبدون ذلك سيجهل هذا المدير حقيقة مهمته ، وهذا سيؤدي بدوره إلى أن يسعى مساعدوه التنفيذ .

وختاماً نشير إلى أن التخطيط في الدول العربية أخذ شكل التخطيط المركزي فالنشاطات الاقتصادية والاجتماعية تحقياً لمقتضيات التنمية الشاملة وتنهض

به أساساً لجان وزارية تعاونها وزارات التخطيط . ويفتقر هذا التخطيط إلى المعلومات والإحصائيات الدقيقة نظراً لحداثة عهد هذه الدول بأجهزة الإحصاء المركزية وأساليبها الفنية الحديثة . كما يفقر تطبيقه وفق تطلعاته إما إلى الإمكانيات المالية والمادية أو إلى الطاقات البشرية القادرة بما يعوق مسيرة التنمية بالمعدلات المنشودة . أما تخطيط العمل جزيئاً وتفصيلاً في مختلف المستويات الإدارية فإنه لحداثته لم يتأكد بعد كسلوك وكنهه للتفكير الإداري الرشيد .

## الفصل الثاني

### تكوين المنظمة

تمهيد :

تمكس دراسة تكوين المنظمات دراسة النظم التعاونية للجهود البشرية الجماعية . فهي خليط من دراسات العلاقات النفسية والاجتماعية والطبيعية والبيولوجية التي تشكل أبعاد وحدود هذا التعاون . وترجع مختلف جوانب المشاركة في فهم هذه البيئة المعقدة إلى مصادر عدة ، شأنها في ذلك شأن أية دراسة أخرى مستعدة إذ تصدر جهود المشاركين فيها أساساً عن هيكل الدراسات السابقة المرتبطة ، كدراسات النفس والاجتماع والطبيعة والأحياء ، فضلاً عن الاهتمامات الخاصة للمشاركين فيها .

وبشير « اليكسيس » و« ولسون » بحق إلى أنه نظراً لأن دراسة السلوك التنظيمي Organizational Behavior لم يحظ حتى عهد قريب بالتنسيق اللازم ، فقد ظهرت بين حين وآخر بعض النظريات التي لم توفق في تقديره . ولم يوجد أى اهتمام جاد للربط بين جوانبه العديدة بعضها ببعض وإدماجها في نظرية عامة شاملة للسلوك التنظيمي (إلا في العشرين سنة الأخيرة<sup>(١)</sup> .

ويطلق اصطلاح « السلوك التنظيمي » على الدراسة العلمية الخاصة بفهم

---

(١) يراجع Marcus Alexis & Charles Z. Wilson في مؤلفهما بعنوان Organizational Decision Making طبعة سنة ١٩٦٧ ص ٣ . وما يبرزان ثلاثة أنواع من الاتجاهات في تطور الفكر التنظيمي بشأن تكوين المنظمة وهي : الاتجاهات الهيكلية Structural approaches والاتجاهات التطويرية Motivational approaches واتجاهات اتخاذ القرار Decisionmaking approaches ، وهي جميعاً نظرات اتجاهات متصاعدة في تشكيل السلوك التنظيمي السوي .



ووصف السلوك البشرى فى بيئة التنظيم . إنها تهدف لإلقاء الضوء على العامل البشرى المعقد فى المنظمات بصورة شاملة بإبراز أسباب هذا السلوك ونتائج<sup>(١)</sup> . ويمكننا أن نميز بين اتجاهين رئيسيين للفكر التنظيمى فى تكوين المنظمة كتشكيل لممارسة للنشاط البشرى الجماعى . ويعول أول هذين الاتجاهين على التنظيم المادى للعمل متخذاً من الوظيفة بما تفرضه واجبات ومسئوليات وما تخوله من صلاحيات وسلطات محددة أساساً لتكوين الهيكل الرسمى للمنظمة . أما الاتجاه الثانى فيعول على النظرة الإنسانية للعاملين متخذاً من تفاعلهم اجتماعياً وتحفيزهم سلوكياً أساساً لتكوين الاجتماعى غير الرسمى للمنظمة . وسنعرض فيما يلى بإيجاز لكل منهما .

## الفرع الأول

### التنظيم الهيكلى الرسمى

للتعرف على حقيقة اتجاهات وفلسفة التنظيم الهيكلى للمنظمة يتعين أن نعرض ابتداءً لمبادئه لنظرياته :

أولاً - طبيعة التنظيم الهيكلى :

(١) مفاهيم التنظيم الهيكلى

ترجع أساليب التكوين الهيكلى للمنظمات إلى الكتابات الأولى لكل من « فيبر » و « تالور » . وتمثل السمة المميزة للتكوين الهيكلى للمنظمة فى التركيز على التدرج الرسمى فى بناء المنظمة . فأكس فيبر كان من الأوائل الذين قسموا أسلوباً نظامياً لمواجهة مشاكل تصميم هيكل المنظمة إذ قدم عدة نماذج مثالية Ideal types للأنماط البيروقراطية التى تشخص متطلبات التكوين الهيكلى لتحقيق الإنجاز الكفاء للمنظمات .

---

(١) براجم « كيت ديفيز » فى كتابه « الملاحظات الإنسانية فى العمل » : ديناميكيات السلوك التنظيمى طبعة ١٩٦٧ ص ٤٤ .

ويمثل جوهر هذه الأنماط في مفاهيم الترشيد والموضوعية والاستمرار في المنظمة . فالترشيد في نظر « فيبر » ، يعني فروضاً جد بسيطة عن السلوك البشري وحواضره ، والارتباط الوثيق المباشر بأهداف المنظمة والترحيب بإطاعة التعميمات والالتزام بالعمل على مقتضاها .

هذا فضلاً عن قيام العلاقات بين الأعضاء العاملين في المنظمة على أساس موضوعي صرف وليس شخصياً impersonal ووفق التدرج الرأسي للوظائف كما يتم إختيار العاملين بما يتلاءم والتكوين الهيكل للمنظمة . مع التحديد الدقيق لمهام مختلف الوظائف الداخلة في تشكيل المنظمة . على أن تقوله السلطة وتناط المسؤولية ووسائل إنجاز العمل بالوظائف ذاتها وليس بالعاملين .

فالتكوين الهيكل يقوم على رأس متطلبات التنظيم الجيد لأنه التكوين الذي يكفل الوجود المستمر للمنظمة في مواجهة التغيير . فالأفراد قد يتغيرون ولكن التنظيم الهيكل يوضع ليبقى خدمة لأهداف معلومة أحكم تحديدها .

ولكن هل توجد قواعد لتكوين الأفضل للمنظمة ؟ إن هذا ما يناقشه « فيبر » ، بوجه عام منصرفاً إلى نماذجه المثالية لأنماط البيروقراطية وليس إلى نماذج محددة من المنظمات . هذا بينما اتجه « تايلور » ، واتباعه إلى تحديد أكثر بصدد التنظيم الهيكل المعاصر . كما تمسب جهود كل من « موني » ، و « رايلي » ، في هذا الخصوص اعتداداً للهندسة الاجتماعية التي دعا إليها « تايلور » .<sup>(١)</sup>

(ب) مبادئ التكوين الهيكل :

وكونت الأساليب التقليدية في التنظيم الهيكل على المبادئ المستندة أساساً إلى مجرد التقديرات والخبرة العملية أكثر من اعتمادها على الملاحظة الحقيقية .

---

(١) يراجع « اليكسيس » ، و « ولسون » في كتابهما « أنماذ القرار التنظيمي » مطبعة .

أو التعريب المعمل . فالغالبية من اتجاهات التكوين الهيكلى تبدأ بأفكار معينة بشأن تقسيم العمل وتدرج السلطة ونطاق الرقابة .

فلا تمخضت مبادئ تقسيم العمل عن أنواع التشكيلات الإدارية المعروفة والمهام المحددة لكل منها في إنجاز النشاطات المطلوبة ، ويتبر مبدأ التماثل الوظيفى مثلاً نموذجياً لذلك . إذ يدعو إلى تجميع الوظائف ذات الطبيعة المتماثلة في نفس الوحدة الإدارية .

وعلى هذا النحو أيضاً مبادئ تسلسل القيادة والتوجيه ووحدة الأمر القائمة على فكرة تدرج السلطة ويمثل الأساس الرشيد لهذه المبادئ أنه ينبغي أن يراعى في تشكيل هيكل المنظمة الترتيب العمودى للتدرج الرئاسى المقترن بالسلطة والمسئولية في انسياب من القمة إلى القاعدة . فبدأ وحدة الأمر يقتضى أن يقوم المرؤوس برفع تقاريره إلى رئيس واحد فقط ، وواضح أن هذه القاعدة تمحض على التمسك بالتقليبات الهرمية للتدرج الرئاسى .

ويركز مبدأ نطاق الرقابة على مشكلة تحقيق توزيع كفء للمسئولية . فكم يكون العدد الملائم من المرؤوسين لتحقيق الإشراف الفعال للرئيس ؟ ثلاثة ؟ خمسة ؟ لقد اقترحت مواصفات وضوابط معينة يتحدد على مقتضاها عدد هؤلاء المرؤوسين . وأحياناً يصاغ هذا المبدأ بما يفيد أنه كلما ارتفع المستوى الرئاسى فى مدارج السلطة والمسئولية يفضل تقليل عدد المرؤوسين الذين يتبعون الرئيس ويرفعون إليه تقاريرهم مباشرة ، كما نوقشت فكرة تحقيق المزيد من التفاعل بين العاملين فى المستويات الدنيا .

هذه بعض مبادئ التنظيم الهيكلى الرسمى المستندة إلى القواعد الرسمية التى حفلت بها وأبرزتها مؤلفات « مبادئ الإدارة » في مطلع الخمسينات من

هذا القرن<sup>(١)</sup> . ولعل من أبرز مظاهر الضعف في الأخذ بهذه المبادئ ، أنها اتخذت أساسا شكل تعميمات لا تستند إلى ملاحظات تجريبية ، بل غالبا ما تكون مبينة على محض تقديرات وتوقعات<sup>(٢)</sup> .

#### ثالث نظريات التنظيم الهيكلي :

تشير فيما يلي لاتجاهات الفكر التنظيمي التقليدي بشأن التكوين الهيكلي للمنظمة ممثلة في نظريات كل من فير و تايلور وموني ورايل .

##### ١ - نظرية فير :

تقدم نظرية « فير » ما يعرف بالنقط البيروقراطية في تكوين المنظمة باعتباره التنظيم الإداري الكفء وتستند إلى المبادئ الآتية :

١ - التقسيم الواضح القاطع للعمل مع توزيع النشاطات بصورة ثابتة كواجبات رسمية .

٢ - الارتباط بين توزيع الواجبات والتدرج الرأسي الإداري الرسمى حيث تخضع كل وظيفة لإشراف الوظيفة التي تعونها مباشرة .

٣ - نظام للقواعد والتعليمات .

٣ - تجريد السلوك في العمل الوظيفي من الاعتبارات الشخصية .

٥ - تحديد المرتبات وفق المؤهلات الفنية مع تكوين سلك وظيفي ضمن التدرج الرأسي<sup>(٣)</sup> .

---

(١) نفس بالذكر منها مؤلف « كونتر » و « ادول » بعنوان Principles of Management طبعة سنة ١٩٥٥ . وكذا مؤلف « تيري » بنفس العنوان طبعة سنة ١٩٥٦ .

(٢) يراجع في هذا المعنى أيضاً « الكيس » و « ولسون » في المرجع السابق ص ٦

(٣) يراجع Joyce Warham في كتاب Administration for Social workers طبعة لندن سنة ١٩٦٧ ص ٢٨ .

وهو يرى أن هذا التنظيم البيروقراطي يقدم أقصى إمكانية للتفاوض - عن طريق مبدأ التخصيص - بالوظائف الإدارية وذلك طبقاً لاعتبارات موضوعية صحيحة ومن ثم يحقق الكفاءة الإدارية .

وتشكل المبادئ السابقة في نظره ما يسميه السلطة البيروقراطية في الحكومة الشرعية . وإن كان يعترف بأن مبدأ سلطان الوظيفة العامة الدائمة ذات الاختصاص الثابت لم يطرد الأخذ به على مرّ المنصور كقاعدة تاريخية بل كان استثناء . وهذا ما يصدق على حدّ قوله في التنظيمات السياسية الكبرى في الشرق القديم وفي الامبراطوريات الألمانية والمغولية وفي التنظيمات الإقطاعية حيث كان المحكام فيها يتخذون تصرفاتهم الهامة على أساس الثقة الشخصية في رفاق المائدة وخدم القصور ممن لم تكن لهم سلطة محددة ثابتة وإنما كانت تبدو بصورة عارضة في كل حالة على انفراد (١) .

إن البيروقراطية فيبر تعتمد على التدرج الرئاسي المحكم والوثائق الرسمية المحفوظة والتي تشكل مع الموظفين ما يسمى في الإدارة الحكومية العامة بالديوان ويقابله في إدارة الأعمال الخاصة المكتب . والفصل الثام بين المقر الرسمي للموظف وإقامته الخاصة، وعدم الخلط بين المال العام للحكومة والمال الخاص للموظف ، واعتبار الوظيفة تفصيلاً مهنيّاً دائماً يتطلب إعداداً سابقاً مع التفرغ التام لمهامها دون استغلال ، وإنشاء المسكن الاجتماعية المعتادة على شاغلها .

وإزاء هذه النظرية فيبر نمكس ثقافته العريضة في القانون والاقتصاد والاجتماع

---

(١) تراجع بحوث فيبر بعنوان « Essays in Sociology » والترجمة للإنجليزية بحرين Gerth & Mills سنة ١٩٤٦ ، كما يقر Rowat في كتاب الملاحظات الذي أصدره بعنوان Basic Issues in Public Administration طبعة نيويورك لسنة ١٩٦١ جزءاً منها بعنوان The Nature and Advantages of Bureaucracy ص ٩٢ .

والتاريخ والسياسة وتفكيره كالماني حاصر البيروقراطية الألمانية في أزهى عصورها كطبقة اجتماعية تنازع تدين بالولاء لحكم مطلق مستبد تستمد منه كيانتها وتمارس باسمه ولحسابه سلطاتها . وهو انقضى مع اتجاهات التطور الإنساني الديمقراطي للبيروقراطيات المعاصرة (١) .

## ٢ - نظرية تاييلور :

تنسب إلى المهندس تاييلور حركة الإدارة العلمية وإن لم يكن أول روادها فقد سبقه آخرون غير أن شهرتها ارتبطت باسمه وبدراساته للوقت والحركة ويكتابه الذى أصدره سنة ١٩١١ بعنوان « أصول الإدارة العلمية » . إن أسلوبه العلمى فى إدارة القوى العاملة يتطلب تحقيق منطقية وتتابع خطوات سير كل عملية . ويمكن تلخيص أفكاره التنظيمية فى الخطوات التالية :

١ - ترشيد وتوصيف كل حركة تدخل فى تكوين أية عملية والوصول إلى أفضل طريقة لأدائها .

٢ - اختيار أفضل الأشخاص ملائمة للعملية .

٣ - تدريب الشخص بدقة على طريقة الأداء المفضلة المختارة .

٤ - قياس وتحديد الإنتاج المعيارى ومتطلباته التى تطبق على العملية (٢) .

٥ - دفع مكافأة لإنتاج عن ذلك القدر من الإنتاج الذى يجاوز مستوى الإنتاج المعيارى .

(١) يراجع بحث Warren G. Bennis بعنوان The Coming Death of Bureaucracy والمنشور فى كتاب Behavior in Organizations وهو كتاب مطبوعات أصدره Anthony G. Athos & Robert E. Coffey سنة ١٩٦٨  
ص ٢٢٩ حيث عرض للمراحل المعاصرة التى تهدد تنظيم البيروقراط .  
(٢) يراجع Hutchinson فى كتابه بعنوان Organizations : Theory and Classical Concepts طبعة ١٩٦٧ ص ٧ .

٦ - ربط الأعمال المتماثلة بدائرة واحدة .

٧ - الأخذ بنظام الإشراف الوطني مما يؤثر على مبدأ وحدة الأمر والتوجيه <sup>(١)</sup> إذ يعتمد المشرفون كل حسب تخصصه الوطني .

٣ - نظرية مولى ورايل :

يقدم « مولى » و « رايل » نموذجاً للتنظيم الهيكلي السائد . ويقوم هذا التنظيم على أربعة مبادئ رئيسية هي .

١ - الأخذ بمبدأ التنسيق وهو ما يتطلب وجود السلطة والقيادة تحقيقاً لشمول العمل المشترك للفريق العامل وتكامله .

٢ - التدرج الرئاسي بتقسيم السلطة رأسياً وتكليف أقسام المنظمة بواجبات محددة . فهذا المبدأ يستند إلى القيادة التفويض والتحديد الوطني وهو ما يطلقان عليه هرم الوظيفة والعمل .

٣ - التقسيم الوظيفي الأفقي للعمل على أساس التخصص النوعي .

٤ - الأخذ بالتنظيمين الاستشاري والتنفيذي وأولها يقتصر على تقديم الرأي الفني دون أن تكون له أية سلطة في التنفيذ بينما يرتبط ثانيهما بالتحقيق المباشر للهدف وذلك الصلاحيات اللازمة لذلك وهذان التنظيمان مأخوذان أصلاً عن الإدارة العسكرية <sup>(٢)</sup> .

والواقع أن مبادئ ونظريات التنظيم الهيكلي سالفة الذكر تجد مصدرها التاريخي في تنظيم الادارة العسكرية وكذا الإدارة الكنسية في أوروبا وقد تأثر بهما

---

(١) راجع Pfiffner & Sherwood في كتابها بعنوان Administrative Organization في الفصل المباشر طيبة سنة ١٩٦٠ .

(٢) راجع لها كتاب « The Principles of Organization » طيبة سنة ١٩٣٩ . وقد كانت من إدارتي شركة جنرال موتورز بأمركا في أوائل الثلاثينات من هذا القرن .

رواد التنظيم الإدارى المبدئى إلى حد بعيد، وهو ما نراه ظاهراً بصفة خاصة فى مبادئ وحدة القيادة والأمر، والتدرج الرئاسى، والتنظيمين الاستشارى Staff والتنفذى Line ونطاقى الرقابة وغيرها.

## الفرع الثانى

### التنظيم الاجتماعى غير الرسمى

للقوف على حقيقة التنظيم الاجتماعى غير الرسمى ندرس ابتداءً طبيعة هذا التنظيم ثم نبرز دوره وما يحققه من مزايا ينكرها أو يغفلها أنصار التنظيم الهيكلى الرسمى.

#### أولاً - طبيعة التنظيم الاجتماعى

##### (١) مفهوم التنظيم الاجتماعى:

يتضح من عرضنا السابق لنظريات التنظيم الهيكلى الرسمى أنها تفترض بل تفرض إطاراً ومساراً رسمياً مقيداً للسلوك البشرى والعلاقات الإنسانية فى المنظمة مما يصيغ ذلك السلوك وتلك العلاقات بطابع آلى موجه على النحو التالى: —

١ — تركيز الاهتمام فقط بالعلاقات البشرية المرتبطة مباشرة بتحقيق أهداف المنظمة.

٢ — إزدياد فاعلية العلاقات البشرية كلما كان السلوك رشيداً ومنطقياً وسائرأ فى خطوط اتصال معلومة وواضحة، بينما تضعف فاعليتها مع ازدياد التأثير العاطفى.

٣ — يكون للعلاقات البشرية فاعلية أكثر بالتوجيه والالزام والرقابة مع



تقرير المكافآت التعجبية والعقوبات الرادعة لتأكيد السلوك الرشيدة في انجاز العمل (١).

ولكن التكوين أو التنظيم الاجتماعي غير الرسمي يستند إلى التفاعل الاجتماعي *Social interaction* المباشر بين العاملين في المنظمة بعيداً عن القيود الشكلية الرسمية سالفة الذكر . إن هذا التنظيم الاجتماعي يسمى عن طريق تنمية روح العمل الجماعي إلى إشباع حاجات العاملين كبشر مع تحقيق أهداف المنظمة في نفس الوقت وهذا هو مفهوم العلاقات الإنسانية والذي يطلق عليه « ديفيز » في مجال التنظيم الإداري اصطلاح السلوك التنظيمي *Organizational behavior* ويعنى به ذلك الميدان العلمى الخاص بنظم ووصف السلوك البشرى في بيئة التنظيم .

إن مفهوم العلاقات الإنسانية الذى يستند إليه التكوين الاجتماعي للمنظمة يتطوى عند تحليله على عدة أمور : أولها التركيز على الأفراد أكثر من الاقتصاديات . والآلات ، كما أن هؤلاء الأفراد يوجدون في بيئة تنظيمية ونفس في التقاء اجتماعى عقوى غير منظم . ويعتبر التحفيز مفتاح النشاط في العلاقات الإنسانية للأفراد . فالمدير لا يقدم أو يدفعهم أو يسوقهم وإنما يساعد في إطلاق وتوجيه مالبهم من دوافع داخلية أو خوافة . فالإنسان يستطيع بالتحفيز الحلاق أن يحقق إنتاجاً يفوق مقدار ما يبذله من جهد عادى . كما يبنى توجيه التحفيز نحو العمل الجماعي . وهو ما يتطلب كلا من تسويق العمل وتعاون العاملين به . وبمثل التسويق هنا في تحقيق التوقيت والتتابع الفعال في أداء الأنشطة بينما يشير التعاون إلى ترحيب العاملين بالعمل معاً تجاه تحقيق الهدف (٢).

(١) يراجع *chris Argyais* في كتاب *Interpersonal competence and*

*Organizational Effectiveness* طبعة لندن سنة ١٩٦٢ ص ٣٩ .

(٢) يراجع « كيت ديفيز » في مؤلفه « العلاقات الإنسانية في العمل » طبعة سنة ١٩٠٧ ص .

وإبندما .

والواقع أنه عند سير غور تكوين أية منظمة فليس مستتراً خلف العلاقات الشكلية تنظيمياً آخر مقنناً ومعقداً للعلاقات الإنسانية والاجتماعية يطلق عليه اصطلاح التنظيم غير الرسمي وله تأثيره البالغ على نشاط المنظمة وانجازاتها .

ويشير « فينغر » إلى أن دراسات الإدارة العامة أغفلت إلى حد كبير النظرية الاجتماعية للتنظيم غير الرسمي ويحاول أن يبرر ذلك ويفسره بقوله ربما لأن علم السياسة الذى تأثرت به دراسات الإدارة العامة تتبع المنهج التاريخى القانونى ، كما أن جانباً من اللوم فى نظره يقع على أولئك الذين أخذوا عن النموذج الصناعى نظرياته الآلية . هذا فضلاً عن أن النظرية الاجتماعية جد حديثة إذ أن علوم الاجتماع والنفوس الاجتماعى والأجناس تعتبر نسبياً دراسات حديثة فى برامج الجامعات . ومهما يكن فإنه لا يمكن إغفال هذه العارم اليوم نظراً لأن مفاهيمها وأساليبها فى البحث أساسية لفهم لماذا ينجح الأفراد فى المنظمة هذا السلوك أو ذاك (١) .

#### (ب) خصائص التنظيم الاجتماعى :

١ - يستند هذا التنظيم فى وجوده أساساً إلى العلاقات الشخصية الاجتماعية بين العاملين فى المنظمة وليس إلى سلطة أو قرارات رسمية . فهذا التنظيم تبرزه تلقائياً لقاءات أفراد المنظمة واجتماعهم سوية . إن التركيز فى التنظيم غير الرسمى على الأفراد وعلاقاتهم يبيننا يكون التركيز الهيكلى الرسمى على الوظائف بما تفعل شاغلها من صلاحيات .

٢ - السلطة فى التنظيم الاجتماعى غير الرسمى تكتسب وتنتج من أعضاء الجماعة فهى أساساً غير مفوضة . ومن ثم فهى لا تتبع التسلسل القيادى

---

(١) براجر مؤلفه بالاشتراك مع رستون فى « الإدارة العامة » طبعه ١٩٦٠ م ٢٢٦

الرسمى . إنها تستند من قبل الزملاء ولا تمنح من الرؤساء في التدرج الرسمى . وقد تبرز خطوط التنظيم الرسمى عرساً إلى الدوائر الأخرى ولحكمها تفرق عن السلطة الرسمية في عدم الاستقرار ما دامت تخضع لمشاعر الأفراد .

٣ - القيادة في التنظيم الاجتماعى غير الرسمى تعتمد على المقدرة الشخصية للقائد في التأثير على سلوك وأفكار أعضاء المجموعة ولا يستند إلى سلطة قانونية نحوه لإيها وظيفة رسمية . وتبرز القيادة غير الرسمية لاعتبارات عدة كالمس والقدم والمقدرة الفنية وهكذا تبعاً لتعدد المواقف فضلاً شخص يحمي الحديث بعد إليه بطرح المشاكل الرئيسية على المدير وقد ينظر إلى زميل قديم كخبير في شئون ومشاكل الوظيفة . والمفروض أن القيادة غير الرسمية تسمى بالقيادة الرسمية الجيدة .

٤ - الاتصالات في التنظيم غير الرسمى أقصر وأصرع بعكس الاتصالات الرسمية المتقيدة بمسارات وأساليب رسمية تجعلها أطول وأبعداً .

٥ - الرقابة في التنظيم غير الرسمى غير مفروضة ولكنها رقابة تلقائية تليق من الجماعة ومن حاجتها إلى الحفاظ على كيانها واستمرارها .

٦ - لما كان التنظيم الاجتماعى غير الرسمى يعتمد على الاتصال الشخصى وهو بطبيعته محدود لذلك فإن حجم جماعات التنظيم غير الرسمى تكون صغيرة بالنسبة لتشكيلات التنظيم الرسمى الضخمة .

٧ - لما كان التنظيم غير الرسمى يقوم على اعتبارات شخصية محتوية نظراً لأن الأشخاص متغيرون لذلك فإن هذا التنظيم لا يتوافر له الاستقرار والاستمرار الذى للتنظيم الرسمى الهيكلى المستند إلى الوظائف الرسمية وصلاحياتها القانونية والتي لا تتأثر وجوداً وعدماً بأشخاص شاغلينها وتغيرهم .

ثانياً - مزايا التنظيم الاجتماعى :

إذا كان للتنظيم غير الرسمى بعض المساوىء ك مقاومة التغيير وتعارض

دوره مع أهداف المنظمة أحياناً ونشر الإشاعات ومخافة سلوك جماعاته للسلوك الرسمي الواجب فإن لهذا التنظيم مزاياه التي لا يمكن إنغفالها أو إنكار أهميتها إذا ما أحسن استخداماً . ونخص بالذكر منها ما يأتي :

١ - يتفق التنظيم الاجتماعي مع التنظيم الهيكلي في إيجاد تنظيم عملي يحقق الإنجاز المنشود . ويقرر ذلك بأن الخطط والسياسات الرسمية لا تستطيع مواجهة كل مشكلة بالنسبة لوضع حرك فهي توضع مقدماً كما أنها لا تتوافر لها المرونة الكافية . ومن ثم يمكن مواجهة متطلبات الإنجاز على نحو أفضل بعلاقات غير رسمية يتوافر لها المرونة والتلقائية .

وقد كان دويين Dubin أول من قدر هذا التكامل الضروري بين التنظيم الرسمي وغير الرسمي إذ يقول إن العلاقات غير الرسمية في المنظمات تفيد في الحفاظ على المنظمة من التدمير التلقائي الذي قد يتبع عن الالتزام الحرفي بالسياسات والقواعد واللوائح والإجراءات الرسمية (١) .

٢ - التخفيف من أعباء المدير الرسمي لأنه إذا كان المدير يمس أن المجموعة العاملة تعمل معه في نجاح فإنه لا يحس بحاجة كبيرة إلى إجراء مزيد من الرقابة على الأعمال لتحقيق من أنها تسير على النحو الذي يراه . كما نجد أن ذلك يشجعه على تقويل الصلاحيات لثقته في تعاون مجموعته معه . ومن ثم فإن معاونة التنظيم غير الرسمي تجعل المشرف يكتفي بالإشراف العام دون حاجة إلى إشراف دقيق .

٣ - تدارك ما قد يكون هناك من قصور في قدرات المدير فإذا كان مثلاً يفتقر إلى مقدرة تخطيط العمل فقد يساعده أحد أعوانه بدرجة غير رسمية في التخطيط ويساعده آخر بتقديم الاقتراحات وهكذا يروض التنظيم غير الرسمي هذا القصور بما يحقق صالح العمل .

٤ - إضفاء الرضا والاستقرار على الجماعات العاملة نظراً لما يخلقه التنظيم غير الرسمي من شعور بالانتماء والأمان نتيجة قيام الصداقات الشخصية بين العاملين في المنظمة كتنظيم غير رسمي .

٥ - يمثل التنظيم غير الرسمي قناة جيدة للاتصال السريع بين العاملين لذلك تعتمد الإدارة الواعية إلى الاستعانة بهذا التنظيم لإرسال أنواع معينة من المعلومات إليهم .

٦ - يعتبر التنظيم غير الرسمي صمام أمان في المنظمة بالنسبة لأية عقبات أو مشاكل وجدانية للجماعة العاملة . إن أى عامل غير سعيد ويحس أنه لا يستطيع التحدث إلى مشرفه في أمره فربما استطاع التفتيس عن نفسه بالحديث في هذا الخصوص مع زميله كصديق .

٧ - ميزة أخرى يندر أن تلقى التقدير المناسب وهي أن وجود التنظيم غير الرسمي يحث المدير على أن يخطط ويعترف بعناية ودقة تامة . لأنه يقدّر موقف التنظيم غير الرسمي من أى تصرف غير مقنع إذ قد يعمد إلى نقده ومقاومته خلسة بطريق غير مباشر <sup>١١</sup> .

---

(١) برارد ، عرض هذا الزايمه ويليزه في كتابه « الملاحظات الإنسانية في العمل »  
طبعة سنة ١٩٦٧ - ٢١٨ -- ٢٢٠ كما عرضها تدميلا ، "George Strauss"  
"Leonard R. Sayles" في كتابها هـ . وان Human Behavior in  
Organizatoins طبعة ١٩٦٦ ص ٨٣ وما بعدها .

## الفصل الثالث

### تشكيل العلاقات والاتصالات

تتناول دراستنا تشكيل علاقات العمل واتصالاته داخل المنظمة .

وهذه العلاقات قد تكون أفقية أو عرصية تتمثل في علاقات العمل بين أفراد الجماعة الواحدة أو بين الجماعات الطلية بعضها وبعض ، وقد تكون هذه العلاقات رأسية أو عمودية بين المستويات الرئاسية أو بينها وبين الفريق العامل .

ويمالج تشكيل علاقات العمل في المستوى الأفقي تقسيم العمل وتنسيقه ويشمل تنظيم علاقات العمل الرأسية تركيز العمل وتفويض السلطة . وسنمعرض فيما يلي بإيجاز التشكيل علاقات العمل سواء أ كانت أفقية أو رأسية وما تتضمنه من أنواع اتصالات :

## المبحث الأول

### علاقات العمل الأفقية

#### أولا - تقسيم العمل :

يتطلب كل مشروع كبير عدداً وافراً من العاملين للتعرض به ، وهم يحققون أحسن النتائج إذا كان بينهم تقسيم العمل . ونظرية التنظيم قوامها تقسيم العمل وتنسيقه ، ومن المفيد أن نقف ابتداء على أسباب تقسيم العمل والتي ترجع أساساً إلى أن الأشخاص يتفاوتون في الطباع والمقدرة والمهارة ، ويكتسبون مزيداً من الكفاية والمقدرة بالتخصص . كما أن الشخص الواحد لا يمكن في نفس الوقت أن يتواجد في مكانين أو يباشر عمليتين هذا بالإضافة

إلى أن مجال المعرفة والمهارة من الاتساع بحيث يتعذر على الشخص في نطاق حياته المحدودة أن يحيط سوى بجانب يسير منها .

وعليه يمكن بالإدراك العاذي والخبرة أن نلبس تحقيق ميزتين بالتزام هذا الأسلوب في العمل أوها الاستفادة إلى أبعد حد بالمهارات والقدرات المتفاوتة في العاملين وتشجيع زيادة التخصص وثانيها توفير الوقت النافع في تحريك العامل للحصول على الأدوات ومباشرة العمل على الآلات المختلفة . ويلاحظ أن تقسيم العمل لا يطبق فقط حيث تستخدم الآلات والأدوات وإنما يطبق أيضاً حيث تستخدم المواد الخام وكذلك أوجه النشاط المعقدة كالدراسات العلمية والأعمال الفنية كالطب والهندسة والملاحة وغيرها .

#### أنواع التقسيم :

يجب على القائم بتقسيم العمل في أى مرفق أو مشروع أن يقف على الحقائق التالية : -

- ١ - الهدف الرئيسى الذى يتفاه ويتمثل في نوع الخدمة التى تقوم عليها كالتزويد بالمياه النقية أو مكافحة الجريمة أو توجيه التعليم مثل وزارة التربية .
  - ٢ - الإجراءات المتبعة لتحقيق هدف المشروع كالهندسة أو الطب أو القانون أو التجارة مثل وزارة الصحة .
  - ٣ - الأشخاص الذين يقدمهم المرفق كالمهاجرين أو المهندسين مثل وزارة رعاية الشباب أو المغتربين ، أو الأشياء والسلع التى يماثلها المشروع كالبساتين أو الغابات مثل وزارة التفتت والمعادن .
  - ٤ - مكان أو نطاق أداء الخدمة كحماظة أو ولاية أو إقليم معين .
- إن ترجيح أى من التقسيمات السابقة سترتب عليه حتماً تجاهل العوامل الأخرى التى تعدد خصائص التنظيم ، وسنعرض فيما يلى لمزايا ومساوى كل من التقسيمات السابقة .

### - (أ) التقسيم حسب الهدف :

يمتاز هذا التقسيم بأنه يربط جميع العمليات والتخصصات المتعلقة بتحقيق الهدف تحت رئاسة واحدة تكفل الإشراف عليها وتسيقها حسب الهدف وإجراء الرقابة والإشراف على النحو الذى يكفل الوصول إلى هذا الهدف . كما أن هذا التقسيم أقرب إلى مدراك الشعب إذ أنه ينظر إلى الأجهزة الإدارية والمشروعات ينظر الخدمات المؤداة ، إلى النتيجة وليس إلى الإجراء أو نواحي التخصص . ومن خلال الخدمة التى تحققها الوحدة الإدارية ينظر الشعب إليها يعين الرضا أو السخط .

ويلاحظ أنه تكمن فى هذه المزايا المساوىء الآتية :

التنازع والتضارب فى العمل بين أصحاب التخصصات المختلفة داخل الوحدة الإدارية . فضلا عن عدم الاستفادة من التقدم العلمى وأحدث أساليبه فى مجالات التخصص إذ يطنى تحقيق الهدف على عمق التخصص مما يؤثر على كفاءة الأداء .

### (ب) التقسيم حسب الإجراء

وهذا التقسيم إذ يجمع بين العمليات الخاصة بنوع معين من المهارة أو الفن أو المهنة يحقق المزايا التالية :

الإفادة إلى حد بعيد من التقدم العلمى والفنى فى مجال التخصص . والنهوض بالتخصص كسلك مهنة تخصصى من أعلى إلى أسفل للأطباء والمهندسين وغيرهم من الفنيين .

ولكن يؤخذ على هذا التقسيم الاهتمام بكيفية وإجراءات الأداء بدلا من التركيز على تحقيق الهدف . فضلا عن عدم قبول الفاعلية الديمقراطية بسبب اضطراب الانتماء الحر فى نتيجة لتسلط النزعة المهنية .



### (ج) التقسيم حسب العملاء أو للوحدات :

يقضى هذا التقسيم أن يجمع في إدارة واحدة بغض النظر عن نوع الخدمة المؤداة أو الأسلوب الفني المستخدم في أدائها أولئك الذين يتعاملون مع فريق معين من الجمهور أو يبالغون أشياء ومواد معينة كالمجندين إذ توجد إدارة خاصة بشئونهم الاجتماعية والصحية والتعليمية وكذلك نجد مخازن خاصة بسلع ومواد معينة كمخازن الأدوية أو الرقود أو السلاح .

ويمتاز هذا التقسيم بتبسيط وتنسيق الخدمة في صلتها بالمستفيد منها وزيادة المهارة في أداء الخدمة إذ تتركز الجهود في أداء خدمة بذاتها كما يتفادى التضارب والتكرار في العمل في حالة توزيع جهات أداء الخدمة الواحدة .

ولكن يؤخذ على هذا التقسيم إغفال مقتضيات التخصص المهني وهما يحقق من كفاية الأداء . كما أن الوحدات التي تلتصق على أساس هذا التقسيم تتأثر بضغط المجموعة المستفيدة من الخدمة ومركزها السياسي أو الاجتماعي مما يؤدي إلى تقليص صالح فئة المستفيدين على الصالح العام ومن ثم فإن قيام منظمات على أساس هذا التقسيم قد يمد عهود الطائفية والطبقات مما يتناقض مع الديمقراطية .

### (د) التقسيم الجغرافي :

كذلك نجد أن التقسيم الجغرافي الإقليمي وإن كان يستجيب للاحتياجات المحلية بما يجعل الخدمة أكثر كفاية في تحقيق رغبات أهالي المنطقة أو أبناء الإقليم إلا أن التماهي في التقسيم المكاني قد يؤول إلى الوحدة الوطنية للدولة خاصة إذا كانت هناك عوامل انفصال جغرافية كجبال أو بحار .

### ثانياً - التنسيق :

يعتبر التنسيق أهم جوانب العملية الإدارية وإذا استخدمت بالكيفية الصحيحة ووفق النمط الإداري السليم فإنه يؤدي إلى النجاح الأكيد للعمل

الإدارى . فمع تقسيم العمل إلى عدة أعمال ثانوية سواء على أساس حجم العمل أو نوعه تظهر الحاجة الملحة إلى التنسيق للتأكد من أن العمل المقسم بين الأشخاص أو المجموعات المختلفة قد حقق النتيجة الشاملة المرجوة بأكثر الأساليب كفاية وبأقل قدر من الوقت والمال والجهد .

وسنعرض لأهداف التنسيق ثم لأساليبه .

#### (١) أهداف التنسيق :

##### ١ - تذوُّك التعاوُّن في الاختصاص :

ويهدف هذا النوع من التنسيق إلى تجنب ما يكون من تعارض أو تضارب . في الجهود بين عتبات وحدات المنظمة أو المنظمات المختلفة كتنعارض عمل مصلحة الجمارك مع عمل مديرية الطرق .

##### ٢ - منع المنافسة

كما في حالة تنافس القطاعات والوحدات المختلفة في الحصول على نفس المصدر سواء أكان طبعياً أو بشرياً أو مالياً كالإمتهن أو المهندسين أو العملة الصعبة .

##### ٣ - منع الازدواج :

كما في حالة تكرار طلب وإعداد البيانات الإحصائية مما يقتضى تركيز جمعها في جهاز واحد .

##### ٤ - تذوُّك التلاؤم في الزمان والمكان :

وذلك باستخدام المصادر والخامات بالتقدير الصحيح في الوقت والمكان المتأمنين كوصول معدات مصنع قبل إقامته أو إقامته ببدأ عن مصادر الخامات .

#### (ب) أساليب التنسيق :

التنسيق ضرورى سواء في مرحلة رسم السياسة والتخطيط أو في مرحلة

التنفيذ أو مرحلة المتابعة. ويمكن القول بصفة عامة أن تحقيق التنسيق يكون مجدياً في مرحلة رسم السياسة والتخطيط بواسطة هيئة وفي مرحلة التنفيذ بواسطة اجتماع ساسة الرؤساء الذين لهم سلطة القيادة والتوجيه في مختلف أقسام وأجزاء المنظمة وفي كل مستوى من مستويات الجهاز التنفيذي على حدة. ويعتبر مجلس الوزراء أعلى جهاز تنسيق في الدولة كما يعتبر مجلس الإدارة أعلى جهاز تنسيق في المؤسسة العامة أو الشركة.

وقد يتم تنسيق العمل عن طريق الرئاسات الإدارية بإصدارها ما يلزم من توجيهات وتعليمات بتنسيق العمل في الإدارات والأقسام التابعة لها.

ويجب في حالة ما إذا كان التنسيق بمعرفة لجنة أن يكون لها رئيس محدد حتى تضمن تقديمها لحلول حاسمة سريعة وليكون بمثابة حكم وله الكلمة النهائية فيما قد يُلشأ بين أعضاء اللجنة من خلاف في الرأي.

ويبقى أن يكون لجهاز التنسيق السلطة الكافية لتقرير ما يقع من إجراءات لتحقيق التنسيق في الموضوع المطروح عليه.

هذا ويتمين عدم المغالاة في اتخاذ إجراءات التنسيق وأساليبه في مختلف المستويات حتى لا يترتب عليها ربك الآداة الإدارية بدلا من تيسير أداء وظائفها والتنسيق في ذاته وسيلة وليس بغاية. لذا يجب استخدامه بالقدر اللازم فقط.

## المبحث الثاني

### علاقات العمل الرأسية

#### أولاً- تركيز السلطة :

نمضى لتركيز السلطة داخل الوحدة الإدارية أيما كان شكلها وتكوينها وموقعها<sup>(١)</sup>، والتركيز في هذا المجال يفيد حضور السلطة - بمعنى "قدرة على التصرف النهائي - في رئاسة الوحدة الإدارية .

ويتوقف مدى التركيز على عدة عوامل نخص بالذكر منها ما يلي :  
مسؤولية الرئيس الإداري أمام سلطات أعلى أو أجهزة رقابية تجعله يتردد في تفويض جانب من سلطاته إلى مرؤوسيه وخاصة ما ينطوي منها على قدر من التقدير .

كما أن كفاية المرؤوسين وقدرتهم على التصرف النهائي لها تأثيرها في إقدام أو إحجام الرؤساء عن تفويض سلطاتهم إلى مرؤوسهم : وكذا ثقة الرؤساء بأعوانهم من المرؤوسين .

ويلاحظ أن لتركيز العمل والسلطة في المستويات الرئاسية المساوية التالية :-

التأخير في اتخاذ القرارات وإزالة الإجراءات وتعطيل الوصول إلى نتائج في مختلف الشؤون ، ومعاناة الرئاسات الإدارية لضغط العمل الرتيب التي تنوء بحمله فلا تنفرغ لمهامها الأصلية في وضع الخطط والإشراف والتوجيه والرقابة . فضلاً عن إشاعة السلبية وعدم الشعور بالمسؤولية بين العاملين مما يعوق انطلاق العملية الإدارية ويصعبها بالتعقيدات المستكنة .

---

(١) وعلى ذلك يمكن أن يكون هناك تركيز سلطة في الوحدات الإدارية التي تعمل بالهياكل ومن ثم يختلف التركيز Concentration عن المركزية Centralization الإدارية التي تمنى تركيز الوظيفة الإدارية في أجهزة مركزية باسما الدولة .

وقد ورثت الدول النامية ومنها الدول العربية تركيز العمل في إداراتها العامة بمساوئه السابقة عن الإدارة الاستعمارية التي كانت أداة لحكم هذه الدول بطريق غير مباشر .

#### ثانياً - تفويض السلطة :

مع نمو حجم الوحدة الإدارية تشعر الرئاسة الإدارية بم حاجتها الماسة إلى تفويل أو تفويض جانب من صلاحياتها وسلطاتها إلى المستويات الأدنى . والتفويض يكون جزئياً وليس شاملاً ولا يقتصر على العمل الإدارى بل يشمل العمل الفنى أيضاً .

وتتوقف درجة التفويض ومداه على حجم المنظمة ومرحلة نموها والرماسات الإدارية في الثمة ونوع عناصر التنفيذ في المنظمة . فكلما كبر حجم العمل زاد تعقد المشاكل وتنوعها وزادت الحاجة إلى التفويض .

كما أن حاجة المنظمة إلى التفويض في العمل تتفاوت تبعاً للرحلة التي تمر بها ففي مديها الأولى وعندما تمر بأزمة أو مرحلة التكوين فإنها تكون أحوج إلى تركيز العمل والتوجيه حتى تختار مرحلة النضال إلى الاستقرار . فإذا بلغت مرحلة الاستقرار فإن تفويض السلطة يفسد ضرورة لاستمرار نمو المنظمة .

كذلك إذا كانت الرماسات الإدارية متعطشة إلى السلطة ولا تريد التهازل مما ألقته من تركيز في العمل وانفسك به فإن الرماسات سوف تقوم بنفسها بكل العمل وبذلك يكون التفويض في هذه الحالة غير كاف وغير فعال .

#### شروط التفويض :

يتعين لكي يحقق التفويض أهدافه التنظيمية ، وتشكيل علاقات عمل راسية سليمة أن تتوافر فيه الشروط التالية :

(أ) أن يكون التفويض جزئياً في بعض الصلاحيات مع التحديد الواضح للصلاحيات موضوع التفويض ويحسن أن يكون ذلك كتابة . وهو ما يقتضى وجود مواصفات معروفة وصلاحيات محددة لمختلف الوظائف على أساس تحليل دقيق لواجباتها واختصاصاتها . ووضع خرائط تنظيمية تحدد خطوط السلطة ومجرياتها وتوزيعها .

(ب) كذلك يجب أن يكون التفويض بالقدر الذى يسمح بالمراقبة الفعالة لمن فوضت إليه الصلاحية فتحويل الصلاحية لا يعنى غيول الصلاحية من المسؤولية عن ممارسة من حولت إليه لها فضلاً عن مسؤولية هذا الأخير .

ولاشك في أن التفويض هو المنطلق الرئيسى لإعداد المشرفين والقادة .

## المبحث الثالث

### الاتصالات وأنواعها

#### (١) أهمية الاتصالات :

إن إجراء الاتصالات سواء أكانت رأسية أو أفقية له أثره البالغ في تنمية علاقات عمل سليمة لذلك فإنه من الأهمية بمكان دراسة هذه الاتصالات في مختلف الاجتماعات . كما تدل التجربة على الحاجة الماسة والمتزايدة إلى تنمية الاتصالات في مختلف مراحل العملية الإدارية سيما مع اتساع وتنوع أنشطة المنظمة وبالتالي حجمها والقوى العاملة بها . فكل منظمة كبيرة تتول إلى حد بعيد على قيام علاقات داخلية بين العاملين واتنظام الوثيق بينهم لتحقيق التوافق والانسجام المطلوب في أنشطتها لبلوغ أهدافها الكلية المشتركة .

إن تنمية اتصالات ناجحة بين العاملين في المنظمة في مختلف المستويات من شأنه خلق علاقات عمل طيبة إذا أنها تساعد على الرضوح الفكري بين سائر العاملين وأقسام ووحدات المشروع . فالتعليمات والتوجيهات الغامضة تعكس فكراً مضطرباً يعوزه الرضوح . والإدارى الذى ليس لديه فذهنه فكرة واضحة عن مفهوم السياسة العامة وأهداف وبرامج وهيكل المنظمة لا يستطيع أن ينقل صورة واضحة عنها إلى أذهان الآخرين ومن ثم يعتبر معوقاً لانطلاق العملية الإدارية نحو تحقيق أهدافها المنشودة .

كذلك يتعين أن تشرح القرارات بدقة لحواء المنوط بهم تنفيذها . وقد يعرف الشخص ماذا يريد ولكنّه لا يستطيع التعبير عن نفسه . إن أى قرار مهما كانت سلامته وقيمه لا يحقق النتائج المرجوة منه إذا لم يبلّغه بتنفيذ وتبنى القرارات ذاتها على ما يتم من اتصالات بالمصادر المختلفة وما تستقبل من بيانات ومعلومات تستند إليها فى اتخاذها . كما أن ما يقدمه المرؤوسون والمساعدون من معلومات وتقارير عن مدى التقدم فى العمل إلى الرؤساء يتخذ شكل اتصالات شفوية أو تحريرية .

وفى الاتصالات التحريرية قد يستخدم الشخص كلمات عاطفة أو يستعمل تعبيرات تثير غموضاً حول المفهوم الحقيقى ، كما يحدث أحياناً خلط من هذا القبيل بسبب قصور الاتصالات الشفوية . وقد تنور الصعوبة بين أطراف الاتصال الغفوى كلهم أو بعضهم بسبب سوء الاتصالات وعدم توفر الدقة فى الاستماع . وكل هذه الأمور جوهرية فى المناقشة السابقة على عملية اتخاذ القرارات . ولذلك فإن ثمة ارتباط جد وثيق بين الاتصالات واتخاذ القرارات .

ولما كانت الاتصالات تكشف أساساً عن العلاقات الداخلية المتبادلة فإن دراسة نمط الاتصالات فى أى منظمة تكشف عن دور كل من العاملين . وتأكيدها لذلك لفرض أن هناك ملاحظاً فى أحد المصانع تقوم بملاحظته

في العمل فإذا نرى ونسمع ؟ إننا نراه ينتقل بين العمال أمام الآلات يجيب على أسئلتهم واستفساراتهم ويكشف لهم ما قد يقومون فيه من أخطاء وأسبابها ويوجههم لتداركها . كما نجاهد جالساً إلى منضدته يضع تقارير أو يدون سجلات للعمل . فنحن نرى أن له نوعاً معيناً من المهام والأنشطة المحددة ، وأنه يتعامل مع أشخاص معينين في المنظمة دون غيرهم ، إنه يتوجه إلى أشخاص بشؤونهم ويتحدث إليهم ، إنه يتلقى أوامر من رئاسته ويأبؤها في شكل أوامر إلى مجموعته العاملة . فهذه هي الاتصالات إنها تفاعل بين أفراد معينين دون سواهم .

وإن هذا الاتصال بين شخص وآخر غالباً ما يأخذ صورة معينة ، من الرئيس إلى الملاحظ ومن الملاحظ إلى العمال ، وبين الملاحظ وزملائه الملاحظين الآخرين إن الملاحظ مركز في حلقة الاتصالات .

#### (ب) أنواع الاتصالات :

ويمكن تقسيم الاتصالات من حيث اتجاهاتها إلى ثلاثة أنواع :

الهابطة والصاعدة والجانبية . ونناقش كلامنا فيما يلي : -

#### ١ - الاتصالات الهابطة :

وهي تشمل التوجيهات والمكاتبات الصادرة عن قمة التدرج الإداري في المنظمة والتي تنقل تنازلياً على طول خط السلطة متخللة مختلف المستويات الإشرافية حتى تصل إلى قاعدة التدرج الإداري حيث العاملون المنفذون . وكان الاتجاه التقليدي في الإدارة يعني بهذا النوع من الاتصالات إذ يجعلها في موضع يمكنها من الأفراد باتخاذ قرارات تهم العاملين ، وأنه بمجرد صدور القرار يسير طبيعياً تنازلياً في سبيل ودون أية عقبات من المنفذين أنفسهم . فالقمة الإدارية تملك السلطة المطلقة ومن ثم فهي تملك وسائل حل العاملين على تنفيذ قراراتها .



ولكن تجارب « هوثورن » السلوكية والاجتماعية في هذا الصدد كشفت عن أن الاتصالات الهابطة ليست بهذه السهولة والبساطة . فالقمة الإدارية لا تستطيع إصدار قرارات مقبولة من المستويات التنفيذية ما لم تبدأ بتشجيع هذه المستويات على الاتصالات الصاعدة أى بنقل آرائهم ومعلوماتهم إلى المستويات الأعلى بمعنى إجراء اتصال عكسى .

ويلاحظ أن الاتصال الهابط في المنظمات الكبيرة على درجة من الصعوبة إذ يتعين أن تنزل الأوامر متخللة العديد من المستويات للوسط قبل بلوغها نقطة التنفيذ ، ومن ثم فإن احتمالات سوء الفهم تكون أكبر بسبب مرورها بأشخاص عديدين ، وبما يضاعف هذه الصعوبة افتقار المنظمة إلى اتصالات صاعدة إذ تصبح الأوامر غير واقعية وتواجه بمقاومة العاملين لعدم مساهمتهم بأفكارهم ومعلوماتهم في اتخاذها .

#### ٢ - الاتصالات الصاعدة :

رغم انقضاء عدة سنوات على تجارب « هوثورن » السلوكية فإن القليل من المنظمات هو الذى استطاع حقاً وضع نظم فعالة للاتصالات الصاعدة المارة من أدنى المستويات الرئاسية إلى أعلاها . ولا يخفى أن هناك عوامل عدة تؤثر على إجراء مثل هذه الاتصالات وقايلتها كبعد المسافة بين أطراف الاتصال وتعدد مستويات واتجاهات الرئاسات الإدارية ومركز للمستويات الدنيا والتقاليد الإدارية الشائنة .

فالعاملون الذين تفصلهم مسافات كبيرة عن مصدر السلطة في قمة المنظمة يجدون صعوبة في الاتصال العائد . فضلاً عن أن تعدد المستويات الرئاسية المتدرجة يجعل من الصعب على مستويات التنفيذ تصعيد أفكارها ومعلوماتها بالوضوح الكافى إلى القمة الإدارية لا سيما مع إعمال قاعدة الاتصال عن طريق الرئيس المباشر وخاصة إذا كانت مستويات التنفيذ تثير المشاكل

والصعوبات التي تحوط التنفيذ وعلاجها ومعتمدة بعض الرغبات إلى إعطاء القيمة الإدارية صورة مغلطة عن سير العمل على ما برام متناحية أنها تسمى، بذلك إلى العمل الوطني والإنتاج القومي وربما شجع على ذلك ضيق بعض قيادات الإدارة العليا بما يثار من مشاكل وعقبات التنفيذ في العمل والتصدى لعلاجها وحسمها في حينها .

ولذلك يتعين تيسيراً للاتصالات الصاعدة تنظيم لقاءات مباشرة بين مستويات الإدارة والتنفيذ سواء في المكاتب أو ميادين العمل والتخفف في هذه اللقاءات ما أمكن من التقاليد الرسمية المزمطة التي لا تسمح بالكشف بالصراحة الواجبة - عن حقيقة سير أعمال التنفيذ بالوضوح الكافي لضمان سلامة هذا النوع من الاتصال وبذلك نحقق جماعية القيادة .

### ٣ - الاتصالات الجانبية :

ويقصد هذا النوع من الاتصالات الذي يتم بين العاملين في نفس المستوى الرأسي أو بين عاملين ينتمون إلى مستويات مختلفة ليست بينهم علاقات الرؤساء بالمرؤسين ولا ينتظمهم خط سلطة واحد ، وكثيراً ما تتم الاتصالات الجانبية بين منظمة أو إدارة وأخرى ولا تقتصر على العلاقات الداخلية أو الإدارة الواحدة . ويحسن استخدام اصطلاح اتصالات جانبية بدلاً من اتصالات أفقية لتشمل كل صور الاتصال العرضي .

ويلاحظ أن النظرية التقليدية للتنظيم كانت تتجاهل الاتصالات الجانبية ولا تعد بغير الاتصالات الرأسية التنازلية وهو ما يتضح من خرائط التنظيم الهرمي التي تعنى بإبراز خط السلطة والتدرج الرأسي وإغفال الاتصالات العرضية .

وللاتصالات الجانبية أهميتها في تحقيق التنسيق بالنسبة لأغراض المنظمة ونشاط العاملين فيها كعريق متكامل . بينما كانت النظرية التقليدية للتنظيم

ترى تحقيق هذا التنسيق بموجب أوامر رئاسية عن طريق الاتصال المباشر على طول خط السلطة . ولا يتسنى للرئاسة أن تحقق التنسيق الفعال عن طريق الاتصالات الرأسية المباشرة فقط دون الاتصالات عرضية جانبية تحقق التعاون الفعال بين الجميع كفريق متكامل لتحقيق الهدف المشترك .

والاتصالات الجانبية أصعب من الاتصالات الرأسية المساعدة لأنه في هذه الاتصالات الجانبية يقتضى الأمر تحقيق التوافق بين مجموعة من العاملين أو رؤساء وحدات إدارية وهو أمر ليس من السهولة بمكان . إن التقسيمات والتخصصات المختلفة في المنظمة تخلق أنواعاً متنوعة من الولاء في داخلها مما يشكل عقبة في سبيل تحقيق الاتصالات الجانبية والتعاون بينها . ويؤدي إلى إطالة الإجراءات وتعقدها وضياع الوقت والجهد والكوى من البيروقراطية بسبب هذه التقييدات المكتبية والذي يرجع أساساً إلى عدم توفير المرونة والبساطة في الاتصالات العرضية الجانبية كذلك فإن هذه الاتصالات إذا تمت لا تتم بالسرعة اللازمة على نحو ما يحدث في الاتصالات المباشرة حيث يكون للسلطة تأثيرها في تحقيق سرعة الانتهاء الرأسي .

ولكن ما السبيل إلى تحقيق اتصالات جانبية وعرضية أفضل ؟ إن تحقيق ذلك يتطلب هيكلاً تنظيمياً سليماً ووضوحاً وانضباطاً في تحديد الاختصاصات والمسؤوليات . وكذلك تحقيق وحدة المنظمة عن طريق الهدف ، وهذا يعنى أن العاملين في مختلف المستويات يعملون معاً على نحو أفضل إذا تولى قادة المنظمة الشرح الواضح لأهمية برامج المنظمة ومساهماتهم في تحقيق الهدف المشترك وانهمجوا بولائهم نحو المنظمة .

## التفصيل الرابع

### تحديد الإجراءات

يعنى تحديد الإجراءات بيان خطوات العمل والأصول الواجبة الاتباع فى إنجازه . ولا شك فى أن الصفة التنظيمية للعمل تقتضى أن يتم هذا العمل وفق خطوات محددة معروفة وأصول مرعية تستهدف إنجازه بسرعة وكفاية واقتصاد . فالإجراءات هى سبيل الإنجاز الكفء لمختلف الأعمال بما يحقق أهدافها وفق الخطة الموضوعية . وسنعرض فيما يلى لطبيعة الإجراءات ومشاكلها ثم لدراسة العمل وإجراءاته .

## الفرع الأول

### طبيعة الإجراءات ومشاكلها

#### أولاً - طبيعة الإجراءات :

يطلق اصطلاح الإجراءات Procedures على مجموعة الأصول والقواعد المرعية فى ممارسة مختلف النشاطات بالمنظمة . وقد درج الفلاسفة منذ أقدم العصور وخاصة الساسة ورجال الدين على وضع إجراءات الممارسة لمختلف الأعمال ، هذه الإجراءات التى ارتقت فى الحقل الدينى إلى مستوى الطقوس المقدسة .

ومع اتساع وتنوع نشاطات المنظمات المعاصرة فى نطاق الخدمات والأعمال تزداد الحاجة إلى ضبط إجراءاتها بما يحقق الإنجاز الكفء . الهادف المسئول . فالإجراءات وسيلة لتحقيق هذا الإنجاز ، وهو ما يلقى أن يتوخاه تصميمها وتحديددها . إنها تشكل فى مجموعها خطوات الإنجاز وتضبط مساراته نحو تحقيق أهدافه .

ويرى والدو ، أن الإجراءات خصائص ثلاث تتمثل فى تكرار التصرفات

على نحو محدد معلوم وبصفة اعتيادية ، وتسليق الجهود في كل أكبر شامل  
يحتويها ، كما أنها تتبنا الحفاظ على سير المنظمة وبلوغ أهدافها<sup>(١)</sup>.

وإذا كان التنظيم يعنى في مفهومه الحركى تشكيل العلاقات بين مختلف  
النشاطات البشرية في المنظمة فإن الإجراءات هى باعثة الحياة في تشكيل هذه  
العلاقات لأنها تحكم علاقات العمل الرتيبة في المنظمة سواء أكانت هذه العلاقات  
داخلية بين العاملين بعضهم وبعض وعلى اختلاف مستوياتهم الوظيفية ، أو  
علاقات خارجية مع جمهور المتعاملين مع المنظمة والمستفيدين من خدماتها.

والإجراءات أداة الحفاظ على النظام وتحقيق الانضباط والاستمرار في  
الأداء وتحديد المسؤولية ورقابة الإنجاز في الإدارة العامة . فهي تسكفل المزيد  
من الرقابة على الدوافع الشخصية لتصرفات الموظفين ، والاستيثاق من أن  
تصرفاتهم الرسمية وإن أمكن التحقق من أن ولاءهم الخاص يتفق والأهداف  
التي تتوخاها السياسة العامة ، فضلا عن تأكيد المساواة في المعاملة وهى من  
القيم الباقية الأهمية بالنسبة لسائر المواطنين .

وتعنى الإجراءات في مفهومها القانونى مجموعة القواعد الملزمة الضابطة  
لسير العمل في المنظمة ، إنها أنماط السلوك التي تحددها الإدارة لضبط تصرفات  
العاملين ويتعرض مخالفوها للجزاءات الإدارية .

وقد ينظر إلى الإجراءات باعتبارها الأعمال التي تقسم بطابع التكرار ،  
ومن ثم فهي تمثل العادات والأعراف الإدارية وتضفي طابع الرتبة والاستقرار  
على أعمالها اليومية ، إنها تحسم وتشكل إلى حد بعيد طابع التنظيم وخصائصه .  
ولتحديد إجراءات العمل أثره البالغ في تيسير أو تعقيد إنجازها ولعلنا

---

(١) يراجع له بحث "Government by Proceures" المنشور في كتاب المالحات  
الذى أصدره « نرترماركس بعنوان "Elements of Public Administration"  
٢٩٤٩ م ٣٨١ .

انخذت البيروقراطية من الإجراءات المطولة سلاحاً تشهره في وجه الجماهير كظهر ليحكمها في شئونها . وهر ما ينم عن نزعة تسلطية كريمة عن عليها الزمن بتأثير الاتجاه السائد نحو التطوير الإنساني الديمقراطي للبيروقراطيات المعاصرة باعتبارها عاصمة الجماهير لاحاكمة لها . وهو ما اقتضى الأخذ بدراسات تحسين وتبسيط إجراءات العمل .

وبما تقدم يتضح أن الإجراءات أدوات ضرورية وحيوية للتنظيم الإداري . ولكنها إذا أسيء استخدامها وتفسيرها فتعد أدوات طيبة للانحراف والجمود في الإدارة العامة .

ولعل من مظاهر سوء استخدام الإجراءات اعتبارها هدفاً في ذاتها لا مجرد وسائل لضبط إنجاز العمل بما يحقق أهدافه . وإنها ليست بديلاً عن التقدير الإداري أو معطلاً للمبادأة والتفكير الرشيد .

وكثيراً ما تلوث البيروقراطية بإجراءات العمل دفاعاً عن نفسها ضد ما يوجه إليها من انتقادات مصدرها تعقيداتها المكتسبة مما يتعين معه إخضاع هذه الإجراءات للفحص والدراسة العلمية المستمرة بقية تطويرها بما يجعلها أكثر حركية وتبسيطاً .

وأخيراً يجب أن نميز بين إجراءات العمل وأساليبه *methods* ، فأسلوب العمل يعنى بوجود طريقة أفضل لأدائه بوضع أنماط ومستويات هذا الأداء وإذا كان أسلوب العمل بهذا المعنى قد عرف كتمارسه منذ أقدم العصور فإن ازدهار حركة الإدارة العلمية في مطلع هذا القرن قد أحدث ثورة في تحسين أساليب العمل بإحلال الأساليب العلمية محل التخمين ومباشرة المحاولة والخطأ وظهرت دراسة العمل *Work Study* التي عرفت ابتداءً في الإدارة الصناعية ، واتجهت الإدارة العامة إلى الأخذ بها حديثاً .

## ثانياً - مشاكل الإجراءات :

### (١) التثكلية :

تؤدي المبالغة في إجراءات العمل إلى وصمة بالتثكلية **formalism** أى إحاطة العمل بالمزيد من الإجراءات والقيود التى لا تستند إلى مبرر معقول أو مقبول مما يعوق الإنجاز ويعرقل مسيرته . وهو ما يطلق عليه اصطلاح (Red Tape) أى الشريط الأحمر نسبة إلى الشريط القرطلى الذى كانت تربط به الوثائق الرسمية انتظاراً لاجتيازها سلسلة طويلة من الإجراءات قبل البت فيها .

لذلك فإن أغلب الانتقادات التى توجه إلى أجهزة الإدارة العامة ماثراً أصلاً تعقد الإجراءات المنطوية على المبالغة في الحذر وعدم الثقة بالأفراد وهو ما يؤكد تعدد المراجعات وصمود المعلومات البسيطة إلى المستويات الإدارية العليا .

وربما تقصر هذه التثكلية بالرغبة في إضفاء صفة الشروعية على العمل بتقييد صلاحية الموظف في التصرف اتقاء مظنة أى انحراف قد تؤدي إليه السلطة التقديرية . وبذلك تضمن هذه التثكلية الموضوعية والمساواة في معاملة المواطنين . كما أن انجاء الرقابة إلى التركيز على شكليات الأداء يشجع الموظفين على التزامها دون مقتض بل وعن غير اقتناع بضرورتها مؤثرين سلامة تصرفاتهم من وجهة نظر هذه الرقابة .

### (ب) الووقاية :

وهى المبالغة في استخدام المكاتب والمحركات **excess paper work** والنماذج **forms** المطبوعة والاعتماد على الاتصالات الكتابية وحدها في تفسير سائر الأعمال مما يؤدي إلى بطء الإنجاز واقتضاره إلى الفاعلية والسرعة التى يتطلبها هذا العصر . ويرجع ذلك إلى عدة أسباب قد ذكر منها مايلي :

١ - سهولة استحداث المجلات والنماذج دون رقابة .

٢ - ضعف الإشراف مما يشجع على إنشاء السجلات والنماذج دون علم الرؤساء .

٣ - الافتقار إلى التخطيط المفصل للعمل مما يجعل إنشاء هذه السجلات متروكاً لحضر رغبة الموظف .

٤ - عدم وجود حساب تكاليف للأعمال الكتابية بالنسبة لما تحققه من فوائد .

٥ - عدم الإحاطة بأهداف الإجراءات أو نسيان الغاية من وجودها مما يؤدي إلى الإبقاء على هذه الإجراءات واستمرارها بعد زوال الحاجة إليها واستنفاد أغراضها .

٦ - رغبة التوسع في الوحدات الإدارية Empire building تبعاً لزيادة حجم العمل تؤدي إلى خلق العديد من السجلات وصور المكاتبات دون مقتضى سوى الاحتفاظ بالمعلومات والبيانات بصفة رسمية تيسيراً للرجوع إليها أو دفع أية مسئولية .

إن دعاة الإصلاح الإداري في عالمنا العربي يضحون من تهادى أجهزة الإدارة العامة في اشكالية والورقية التي أصبحت لفرط ما اتصفت به من سوء الاستعمال والتأخير . نمطاً يعرقل سير الإدارة ويتسبب في إلحاق الأذى بمصالح المواطنين وقد شعر بضررها أكثر الذين يتعاملون مع الإدارة والموظفون أنفسهم حتى أن بعض رجال السياسة يردون إلى هذه الورقية أسباب فشلهم في بعض المواقف وفي الفترات التي ترأسوها الإدارة .

وفي مطلق الأحوال ، ليس من الصعب التأكد من أن ظاهرة التقيد بالاشكليات . والإكثار من إحالات المعاملات ، وبالتالي الانزلاق في آفة



الورقية، كادت تظهر الادارة وكأنها عالم من الورق وأن الكتابة والورقية حلانا في المكاتب محل السلطة الحقيقية (١).

## الفرع الثاني

### دراسة العمل وإجراءاته

يقتضى التحديد السليم لإجراءات العمل أن تجرى ابتداء دراسة لهذا العمل بغية تبسيطه وقياسه اضبط انجازته ثم دراسة إجراءاته بهدف تحسينها وهو ما سنعرض له بإيجاز فيما يلي :

#### أولا - دراسة العمل :

ترجع فكرة دراسة العمل *Work study* إلى أوائل هذا القرن إذ اتجه رجال الصناعة إلى استخدام أسلوب التحليل العلمي في معالجة المشاكل الإدارية فسادت وقتئذ ما عرفت بحركة الإدارة العلمية والتي بدأها « تيلور » بدراسات الوقت وأتبعه فرائك جيلبرت، بدراسات الحركة .

وتعتبر الأساليب العلمية الحديثة لدراسة العمل كدراسة الأساليب *methods study* وتبسيط العمل *Work simplification* وقياسه *Work measurement* وتحسين إجراءاته *procedures improvement* بعض ثمار تلك الحركة .

وقد كانت دراسة العمل تعرف لسنوات عدة باسم دراسة الوقت والحركة *time and motion study* ولكن لهذا الاصطلاح اليوم مفهومة الخاص المحدود .

ولم تعرف الإدارة العامة دراسات العمل إلا بعد الحرب العالمية الثانية

---

(١) يراجع لبحث اللقدم من وفد الجمهورية اللبنانية بعنوان « الانحراف الإداري » إلى المؤتمر العربي الخامس للعلوم الإدارية للمفود في الكويت في الفترة من ١٩ إلى ١٦ يناير (كانون الثاني) سنة ١٩٦٩ .

إذ أدركت الدول في أعقابها وعاصمة تلك التي شاركت فيها حاجتها الماسة إلى إعادة تنظيم *Reorganization* أجهزتها . ويرجع بدء سير العمل في أجهزة الإدارة العامة في نظرنا إلى تغلفها عن الأخذ بالأساليب العلمية الحديثة لدراسة العمل . إذ تهدف هذه الدراسة إلى بلوغ أفضل وأقصى استخدام للقوى المادية والبشرية المتاحة .

#### ١ - تبسيط العمل :

تمثل أساليب تبسيط العمل محاولة لحل العاملين - طوعية لا قسراً - على التفكير المنظم في أعمالهم لينتجى لهم البحث عن طرق أفضل لإنجازها . وكغيره من وسائل التنظيم والأساليب ينبغي نشر الدعوة إلى تبسيط العمل وتشجيعه بينهم - كأسلوب يسعى إلى الأخذ بالمعقول من التحسينات لجعل العمل أكثر يسراً وفاعلية - لا فرعه عليهم . وتقتضى دراسة تبسيط العمل الوقوف ابتداء على قائمة الأعمال المسندة إلى الوحدة الإدارية وإلى كل من العاملين فيها وكذا الوقت الذى يستغرقه إنجاز كل منها وجدول توزيع الأعمال فيما بينهم . وهو ما سنعرض له فيما يلى :

#### قائمة نشاطات المنظمة :

وتعد هذه القائمة لبيان الأعمال العامة أو الرئيسية المسندة إلى الوحدة الإدارية . ومن الميسور إعداد هذه القائمة بالرجوع إلى القوانين والأنظمة والقرارات والتعليمات وغيرها من الوثائق المندثرة للوحدة الإدارية والمنظمة لاختصاصاتها مع الاستئناس برأى المستأجرين فيها لتحديد إطار ومضمون هذه الاختصاصات من الناحية الواقعية .

#### قائمة أعمال الموظف :

وهي عبارة عن نموذج قائمة تحوى خلاصة أعمال الموظف *task list* يدون فيه الموظف ياناً بالعمليات التي ينجزها والوقت الذى يستغرقه إنجاز

كل منها بالساعات خلال فترة زمنية كيوم أو أسبوع. ويتضمن هذا النموذج بيان اسم الموظف وعنوان وظيفته ودرجته فضلا عن اسم الوحدة الإدارية التي ينسب إليها وتاريخ تدوين بيانات النموذج كما يتضح من النموذج رقم ١

وزارة الاقتصاد  
شعبة الأوراق  
قائمة بيان الأعمال  
نموذج رقم ١  
اسم الموظف : صباح الجبورى الوظيفة : كاتب أوراق الدرجة : السابعة

رقم مسلسل	الأعمال	الوقت بالساعات
١	فرض المراسلات الواردة وتصنيفها	١
٢	قيد " في سجل الوارد	١
٣	البحث عن أضيائير موضوعاتها	١
٤	وضع المراسلات في أضيائيرها	١
٥	تلقي " الصادرة وقيدھا بسجل الصادر	١
٦	وضع " الصادر في مظاريضا وكتابة العناوين عليها	١
٧	وضع نسخ من المراسلات الصادرة بالأضيائير وحفظها	١
التاريخ ١ - ٣ - ١٩٧٧		التوقيع ٦

#### جسول توزيع الأعمال :

يتضمن هذا الجدول الذى قد يطلق عليه اصطلاح خريطة توزيع الأعمال Work distribution chart عدة بيانات مستمدة من كشف نشاطات الوحدة الإدارية وقائمة بيان أعمال كل موظف مجمعة وفق أهميتها ( ٨ - الإدارة العامة )

ومرتبة حسب درجات الموظفين ومستويات وظائفهم من حيث الصلاحيات والمسئوليات وموضحة لأعمال كل موظف والوقت المخصص لإنجاز كل منها حسب ما بين من النموذج رقم ٢ .

وقد يتم الحصول على المعلومات الخاصة بتوزيع العمل عن طريق تنظيم لقاءات مع المشرفين والأخذ بأحسن تقديراتهم . ولكن هذا الأسلوب السهل القصير قد تعوزه الدقة وهو ما يحدث عنه أخذ المعلومات من الموظفين أنفسهم إذ قد تكون بياناتهم وأقوالهم مضللة ومبالغاً فيها نظراً لأنهم يحاولون تقديم معلومات في ضوء ما ينبغي أن يكون وليس في ضوء ما هو كائن فعلاً .

ويسترشد في تحليل جدول توزيع الأعمال بالأسئلة التالية :

١ - ما هي أوجه النشاط التي تستغرق أغلب الوقت ؟

٢ - هل يستفاد من مجموعات الموظفين أفضل استفادة ؟

٣ - هل يستفاد من قدرات الموظفين وتدريبهم على أحسن وجه ؟

٤ - هل يؤدي بعض الموظفين أعمالاً لا علاقة بينها ؟

٥ - هل العمل مقسم تقسيمياً سليماً ؟

٦ - هل العمل موزع توزيعاً عادلاً على الموظفين ؟

مؤرخ رقم ٢

جول توزيع الاعمال

مديرية الري العامة  
شعبة الادارية

الوقت بالساعات	الوقت بالساعات	الوقت بالساعات	الوقت بالساعات	مسلسل الاعمال
١	٢	١	١	١
٤	٣	٢	٢	٢
١	٢	١	٢	٣
١	٢	١	١	٤

الوقت بالساعات

توري مهدي  
كاتب الاوراق

الوقت بالساعات

حاسم حمودي  
كاتب الادارية

الوقت بالساعات

جلال المالكي  
رئيس الشعبة

مسلسل الاعمال

١

استلام المكاتبات الواردة  
وقيدتها ووضعتها في اذنيها

٢

إتشاء الاعمال غير المنتهية وحفظها  
ان تاتي بها وترقيمها والمحافظة عليها

١

الانتراف على اسامير الموظفين  
وتنظيم سجلاتهم وتدريبها  
وتعقب استكمالها

١

٤

نسخ كافة مكاتبات الشعبة

٣

مسك سجلات شئون الادارية  
وتأثير الترفيعات والملاوات  
والقضايا والاجازات وغيرها

٢

إبداء الملاحظات لمدير الدائرة  
حول المكاتبات الواردة للشعبة

٢

١

قيد وتصدير المكاتبات المرسلة  
من الشعبة

٢

استيفاء الاستمارات والمناقص  
الخاصة بالادارية

٢

تصديق كافة المكاتبات الصادرة عنها  
استكمال موافقة السورين عليها

٣

١

مراقبة اعمال موظفي الشعبة  
وتوجيههم

١

مراقبة اعمال موظفي الشعبة  
وتوجيههم

١

مراقبة اعمال موظفي الشعبة  
وتوجيههم

٤

### قياس العمل :

يقصد بقياس العمل Work measurement الأخذ بالأساليب الفنية لمعرفة كم عمل ما يتم -ديد الوقت اللازم لإنجازه بمستوى أداء معين بمعرفة موظف كفء .

ويمكن اتباع الأساليب الفنية لقياس العمل بالنسبة لمختلف أنواع العمل تقريبا وإن تفاوتت درجة الدقة في تحقيق ذلك تبعاً لاختلاف طبيعة ونوع العمل .

وعلى أى حال ليس بميسور إجراء القياس بالنسبة للأعمال الذهنية والابتكارية ويمكن القول أنه بالاستطاعة قياس الأعمال ذات النتائج المادية الملموسة المستندة إلى المجهود البدني أو البدني .

وقياس العمل وإن كان مطبقاً أصلاً في الإدارة الصناعية فإن بالإمكان الأخذ به في الإدارة العامة .

### أساليب قياس العمل :

هناك عدة أساليب لقياس العمل نخص بالذكر منها ما يأتي :

#### ١ - دراسة الوقت : time study

وهو الأسلوب الرئيس لقياس العمل ويتمثل في إجراء مشاهدات لتحديد الوقت الضروري لإنجاز عمل ما وفق مستوى أداء معلوم . ويعتبر العمل المتكرر أنسب الأعمال لتطبيق هذا الأسلوب .

وقد ترتب على سوء استخدام هذا الأسلوب أحياناً الاساءة إليه . مما يقتضى مراجعة الدقة البالغة في الأخذ به وإجراء عدد دراسات طويلة مع توخي الأمانة في استخلاص النتائج .

#### ٢ - معدل التأخير : Ratio delay

وهو أسلوب يعتمد على معرفة التأخيرات ومعدلها بالنسبة للوقت .

الاجمالى لعمل ما عن طريق المشاهدات العرضية .

### ٣ - استخلاص الوقت المعيارى :

وطبقا لهذه الطريقة يجرى استخلاص الوقت المعيارى من استقرار عدة حواسات مباشرة لوقت العمل ويتبع ذلك فى الأعمال غير المتكررة .

### ٤ - المعايير الزمنية للحركة :

وهنا تحال العمالة إلى حركاتها الأساسية التى يشطلبها لإنجازها ، وتحديد الوقت اللازم لكل حركة وفق طبيعتها والظروف التى تتم فيها .

وتعتبر معايير الانجاز حجر الزاوية فى التنظيم الإدارى السليم للعمل نظراً لما يحققه إستخدامها من مزايا بالغة الأهمية فى هذا الصدد نذكر منها ما يلى :

### ١٠ - تخطيط القوى العاملة :

تساعد معايير الانجاز فى تخطيط القوى العاملة اللازمة للمنظمة بما يتفق واحتياجات العمل الفعلية كأ ونوعاً ومستوى وبالتالي تحديد المقررات الوظيفية وإعداد ميزانية الوظائف بالمسبة لمختلف أقسام وفروع المنظمة . كما تمكن الإدارة من الكشف عن مواطن فائض العمالة أو قصورها بالنسبة لقلب العمل وضغطه .

### ٢ - ضبط الحوافز المالية :

تمثل زيادات المرتبات وملحقاتها كالتعريفات والعلاوات والمكافآت أهم الحوافز المالية للعاملين فى المنظمة على زيادة الإنتاج وتحسينه مما يقتضى ضبطها وربطها بالإنتاج كما وكيفا . ولن تستطيع الإدارة تحقيق ذلك بدون معايير لانجاز مختلف الأعمال بالمنظمة يستعان بها فى قياس معدلات الإنتاج .

### ٣ - موضوعية تقديرات الكفاية :

تتدخل العوامل الشخصية إلى حد كبير فى تقديرات المشرفين الدورية

لكفاية مرفوسهم عما يعرض نظم تقويم الاداء للنقد والتجريح إلى حد المطالبة بالثبات . وتقدم معايير الانجاز الأساس الموضوعي المحايد لتقديرات الكفاية .

#### ٤ - تنظيم رقابة الانجاز :

يمكن عن طريق معايير الانجاز دراسة ومقارنة معدلات الإنتاج في مختلف أقسام وفروع المنظمة وخاصة تلك التي تؤدي نفس نوع العمل وذلك خلال فترة زمنية معينة ، وبالتالي تقصى أسباب ضعف إنتاج بعضها والعمل على تداركها .

#### ثانياً - دراسة الاجراءات

##### ١ - خريطة الأجراءات :

تعتبر خريطة الاجراءات Process Chart أداة رئيسية في تبسيط العمل ودراسة اجراءاته فخريلة توزيع العمل سائلة الذكر تفتح الطريق لدراسة أبعد ، إذ تظهر حجم العمل بالنسبة لعدد من العاملين والوقت بالساعات التي يلزم أن يقضيها كل فرد في الانجاز .

ولكن خريطة الاجراءات تفيد في تصوير كيفية إنجاز كل عملية فهي تضع أمامنا في وضوح وتحدد خطوات العمل ، وهو ماله أهميته في هذه الصدد . فلتحليل عملية تتضمن عدة خطوات ينبغي أن توضع على الورق خطوة فخطوة في تناوب يبرز حقيقة وطبيعة كل منها وهو ما يهيئ الذهن للتفكير السليم بشأنها ، وذلك بتحليل خطوات كل عمية ودراسة كل منها .

أن خريطة الاجراءات نريثنا من وكيفية متى وأين تتخذ كل من إجراءات العمل وتساعد على التساؤل عن سبب كل خطوة تتخذ ، وبالإستفسار عن سبب إتخاذ كل خطوة يمكن التوصل إلى البحث في طرق تحسين الاجراءات



واكتشاف الانحناءات أو ما يسمى اصطلاحاً بـ *bottle necks* الزجاجة في الوحدة الادارية موضوع الدراسة حيث تتركز الأعمار وتتوقف أو تتغير مسيرتها ومن ثم يتراخى انجازها .

وتتضمن خريطة الاجراءات تشخيهاً لكل خطوة في أية عملية ويمكن أن نغير بين أربعة أنواع من الاجراءات تجتازها المعاملة فعند طالب صرف مبلغ مستحق من إحدى الدوائر يقدم الطلب إلى الموظف المختص ، ويبقى الطلب عند الموظف إلتظاراً لاتخاذ الاجراء التالى فهنا تكون المعاملة في حالة انتظار أو تخزين *storage* . وفي المرحلة الثانية يحول الطلب إلى قسم الحسابات فهنا يكون الطلب في حالة انتقال *transportation* أو حركة *movement* إلى مكان أو قسم آخر هو الحسابات. وفي مرحلة ثالثة يقوم المحاسب بفحص الطلب ومراجعته للتحقق من استحقاق المبلغ المطلوب ومن ثم يكون الطلب موضع تمحيص *investigation* وفي المرحلة الأخيرة وبعد التحقق من صحة الطلب يمرر صك بالمبلغ المستحق. فهنا يحدث تصرف *operation* أى عملية تغيير أو إضافة شيء جديد .

وتيسير النصور هذه الخطوات في خريطة الاجراءات يشار إلى كل منها برمز معين كمثلث للدلالة على الانتظار أو بسهم للإشارة إلى الحركة وبمربع للإشارة إلى الفحص وبدائرة رمزاً للتصرف . وذلك على النحو الذى يوضحه النموذج رقم ٣ .

خريطة الاجراءات							وزارة مديرية
نموذج رقم ٣							مديرية
مديرية طلب صرفت							
ل/ر	وصف العمل المطلوب	ل/ر	ل/ر	ل/ر	ل/ر	ل/ر	
١	فقدت طلب للوقوف	١	١	١	١	١	
٢	مراجعة الطلب	٢	٢	٢	٢	٢	
٣	إعلان الطلب للمصالحات	٣	٣	٣	٣	٣	
٤	إعداد مستند الصرف	٤	٤	٤	٤	٤	
٥	مراجعة مستند الصرف	٥	٥	٥	٥	٥	
٦	إعلان الأوراق للوزارة	٦	٦	٦	٦	٦	
٧	مراجعة الأوراق	٧	٧	٧	٧	٧	
٨	صرف المبلغ	٨	٨	٨	٨	٨	
٩		٩	٩	٩	٩	٩	
إعداد							١٠

### تحليل الاجراءات

وبعد إعداد خريطة الاجراءات على هذا النحو يمكننا تحليل كل إجراء منها بغية تحسينه ما أمكن . ويجرى هذا التحليل بتوجيه عدة أسئلة حول كل إجراء والإجابة عليها . ومن أهم هذه الأسئلة ما يأتي :

١ - ما الذي يمينه هذا الاجراء ؟ ألا يمكن تبسيطه دون ما إخلال بحسن سير العمل ؟

٢ - لماذا هذا الاجراء ؟ وهل هو ضروري أم يمكن استبعاده ؟ أو إدماجه مع غيره ؟

٣ - أين يؤدي هذا الاجراء ؟ ومتى يؤدي ؟ وهل تابع هذا الاجراء

بالنسبة للإجراءات السابقة واللاحقة سليم أم أن الأمر يتطلب تغيير هذا التسايع قديماً أو مؤخراً ؟

وهكذا يمكننا في ضوء الإجابة على هذه الأسئلة إدخال ما يلزم من تحسينات على إجراءات العمل . هذا التحسين الذي قد يتمثل في تبسيط simplification الإجراءات أو استبعاده elimination أو دماجه Combination مع غيره أو تغيير تناوبة change sequence

وبذلك نختم من الدراسات السابقة إلى التحديد المنضبط السليم للإجراءات العمل (١) .

---

(١) نراجع في هذا الذي يوجه خاص المراجع التالية :

- Dovey, M.C., 'Handbook of O & M Techniques' New York 1955.
- Hinojosa petit, " A work Simplification Method" 1953.
- U.S. Bureau of the Budget, " A Work Measurement System" New York 1950

## الباب الثاني

### التنظيم الإداري المركزي

نعني بالتنظيم الإداري المركزي مجموعة المنظمات الحكومية التي تعمل على مستوى الدولة، وينطلق نشاطها من عاصمتها. وتمثل هذه الأجهزة أساساً في الوزارات والتي تعني مباشرة بانجاز الأهداف الرئيسية للدولة، وما يقوم بجانبها من أجهزة مركزية مساعدة كجهاز الرقابة الإدارية التي تعاون في كشف وتدارك أوجه القصور والانحراف في الانجاز، وأجهزة مركزية استشارية كجهاز التنظيم الإداري التي تقدم بمقترحاتها - بناء على ما تمحيه من دراسات - بشأن تحقيق كفاءة الإنجاز.

ونعرض في الفصول الثلاثة التالية الوزارات كنموذج لأجهزة التنفيذ Line Agencies ثم لأجهزة الرقابة الإدارية كنموذج للأجهزة المساعدة. Auxiliary agencies وأخيراً لأجهزة التنظيم الإداري كنموذج للأجهزة الاستشارية Staff Agencies .

## الفصل الأول

### الوزارات وتنظيمها

#### المهام والاتجاهات

الوزارة منظمة حكومية رئيسية تباشر نشاطاً أو أكثر من الأنشطة الأساسية التي تتولاها الدولة تحقيقاً لأهدافها وفقاً لسياستها العامة. وتتكسر الوزارات في مجموعها من حيث تعددها وتنوعها وتنظيمها مدى اتساع وتنوع أنشطة الدولة، ومدى أخذها بالأسلوب المركزي أو اللامركزي في إدارتها العامة. كما تمثل في مجموعها ما يسمى إدارياً بالجهاز الإداري للدولة، ودستورياً السلطة التنفيذية، أو الحكومة بمفهومها المحدود.

ويتم إنشاء الوزارات إما بقانون كما في العراق ولبنان وإما بأمر ملكي أو بقرار جمهوري كما في السعودية ومصر.

وينتقل الترابط والتنسيق بين الوزارات عن طريق مجلس الوزراء ورئيسه، وقد يفصل بين رئاسة الدولة ورئاسة مجلس الوزراء وهو الاتجاه الغالب في الدول العربية، وقد يكون رئيس الدولة ملكاً كان أو رئيس جمهورية. رئيساً لمجلس الوزراء كما في المملكة العربية السعودية والجمهورية العراقية، وذلك طبقاً للوضع الدستوري السائد في كل دولة.

وأحياناً تستند إلى رئيس مجلس الوزراء وزارة أو أكثر، كما قد يتبعه جهاز أو أكثر، ولكن يفضل تنظيمياً تفرغ رئيس مجلس الوزراء لدورهم القيادي في توجيه الوزارات والتنسيق فيما بينها، كما أو يكون لرئيس مجلس الوزراء نائب أو أكثر.

كذلك قد يجرى التنسيق بين الوزارات عن طريق تتبع كل مجموعة من الوزارات ذات الأنشطة المترابطة كوزارات الخدمات أو الإنتاج لأحد نواب رئيس مجلس الوزراء أو عن طريق لجنة وزارية تضم وزراءها .

وإذا نظرنا إلى التنظيم الداخلى للوزارات نجد أنه يشمل تقسيمات رئيسية تسمى إدارات عامة أو مصاح وتقسيمات فرعية تتمثل فى إدارات أو إشرافات أو شعب ، فضلا عن الفروع الإقليمية من مديريات ومكاتب . وتتفاوت هذه التقسيمات فى مستوياتها التنظيمية تبعاً لمدى أهمية وحجم الأنشطة المستندة إليها .

وتختلف الأقسام الداخلية لكل وزارة من حيث طبيعة أنشطتها فمنها ما يباشر أنشطة تنفيذية ترتبط مباشرة بتحقيق الأهداف الوزارة كإدارات الطرق والجسور والإسكان التابعة لوزارة الأشغال والإسكان . ومنها ما يباشر أنشطة استشارية كإدارات الشؤون القانونية والحقوق ووحدات التنظيم وأساليب العمل . ومنها ما يباشر أنشطة مساعدة كإدارات شؤون الموظفين والمحفوظات والمالية والحسابات والمخازن والمشتريات .

وتشكل الأقسام التى تباشر الأنشطة الاستشارية والمساعدة الديوان العام أو الأمانة العامة للوزارة ، وهى ذات تنظيم نمطى متماثل فى سائر الوزارات .

ويلاحظ أن هذه الأنشطة المساعدة غدت فى بلادنا العربية مصدر تعطيل لا تيسير للإنجاز فى الوزارات ، تنجس فيها البيروقراطية بإجراءاتها المطولة وتعقيداتها المسكينة . كل ذلك رغم ما يقدمه العلم والتكنولوجيا من تيسير وصرعة فى أدائها ، ويرجع ذلك إلى افتقارها إلى العناصر البشرية الجامعية والمؤهلة لممارستها .

أولاً - الجمهورية العراقية :

التنظيم العام للوزارات :

ينظم التشكيلات الرسمية للوزارات في الجمهورية العراقية قانون السلطة التنفيذية رقم ٥٠ لسنة ١٩٦٤ وذلك وفق القواعد التالية :

١ - يتكون مجلس الوزراء من رئيس الوزراء ونائب رئيس الوزراء ومن الوزراء ووزراء دولة .

٢ - لمجلس الوزراء وكل وزارة من الوزارات شخصية معنوية تتمتع بالحقوق المصوص عليها في القانون المدني والقوانين الأخرى ويعتبر كل منهما مدلولاً لكلمة حكومة .

٣ - يكون إنشاء الوزارات أو استحداثها بقانون . كما يجوز إحداث دوائر (تقسيمات الوزارات) جديدة أو تعديل تشكيلات الحالية وبيان أعمال الوزارات والدوائر التابعة لها وصلاحياتها واختصاص رؤساء الدوائر بنظام ( لائحة ) .

٤ - يبين وكيل وزارة عند الحاجة برسوم جمهورى بناء على اقتراح الوزير المختص وبموافقة مجلس الوزراء .

٥ - لرئيس الوزراء أن يعمد إلى نائب رئيس الوزراء أو وزراء الدولة بالمهام التي يراها . والوزير أن يتحول بأمر تحريري كبار موظفي وزارته - الصلاحيات الممنوحة له وفقاً للقوانين والأنظمة كلاً أو جزءاً ولا يشمل ذلك الصلاحيات الممنوحة له شخصياً .

ويقوم التكوين الداخلي لكل وزارة على أساس تقسيمها إلى مديريات عامة تتضمن مديريات . وهذه تقسم إلى أقسام تتبعها . ويبين النظام الخاص بكل وزارة أقسامها الداخلية وصلاحيات كل منها وعناوين الوظائف الرئيسية لكل منها .

ووفقاً للنظم الإدارية لتدرج الوظائف بالوزارات نجد أن في قمة هذا التدرج وكيل الوزارة الذي استحدثت وظيفته بموجب قانون السلطة التنفيذية سنة ١٩٥٩ وهو يمارس الصلاحيات المخولة إليه قانوناً فضلاً عن الصلاحيات المخولة إليه من قبل الوزير .

وبلى وظيفته وكيل الوزارة في التدرج الرأسي المدراء العامون ومعاونهم والمدراء فرؤساء الأقسام والشعب . وعادة يكون رئيس الشعبة بدرجة رئيس ملاحظين وأحياناً بدرجة ملاحظ .

ويوجد في كل شعبة عادة عدد من الموظفين بدرجة ملاحظ أو معاون ملاحظ وكتاب يتولون إنجاز أعمال شعبهم . كما أن للمديريات العامة فروعاً إقليمية يطلق عليها أسماء مختلفة كـ مديرية أو منظمة أو مأمورية أو رئاسة أو ملاحظة<sup>(١)</sup> ونعرض فيما يلي للتقسيم الداخلي لإحدى الوزارات على سبيل المثال .

#### تنظيم وزارة الأشغال والسكان

ينظم هيكل وزارة الأشغال والسكان داخلياً وفق نظامها رقم ٣٩ لسنة ١٩٦٨ الصادر في ١٦/٨/١٩٦٨<sup>(٢)</sup> :

(١) : راجع هادي وشاذل الجاويش في كتاب « مبادئ الإدارة العامة في الجمهورية العراقية » طبعة بغداد ١٩٦٥ . ص ٥٢  
(٢) : راجع اللوائح العراقية العدد ١٦٢ الصادر بتاريخ ١٩/٨/١٩٦٨ . ص ٥٥ .



### الوزير :

هو الرئيس الأعلى للوزارة ويكون مسؤولاً عن كافة شؤونها وتصدر باسمه الأوامر والقرارات .

### وكيل الوزارة :

هو الرئيس الإداري الأعلى لديوان الوزارة ويساعد الوزير في تسيير أمور الوزارة حسب الصلاحيات التي يخوله إياها وترتبط به جميع المديرات العامة التابعة لها .

### حوال الوزارة :

وتتألف وزارة الأشغال والإسكان من الدوائر التالية .

١ - المكتب الخاص ،

٢ - مديرية الديوان والأشغال العامة .

٣ - مديرية المباني العامة ؛

٤ - مديرية الطرق والجسور العامة .

٥ - مديرية الإسكان العامة .

٦ - مديرية المتابعة والتفتيش العامة .

وقد حدد النظام أقسام هذه المديرات التي يرأس كل منها مدير عام على النحو المبين بالخريطة التنظيمية التالية والتي يتضح منها وحدات التنفيذ المباشر كالمديرات العامة للمباني والإسكان والطرق والجسور ، والوحدات الاستشارية كأقسام الحقوق ( الشؤون القانونية ) والوحدات المساعدة كأقسام الحسابات والتدقيق والإدارة الذاتية (هئون العاملين) .



### لانيا الجمهورية اللبنانية :

يحدد التنظيم الإداري المركزي بموجب المرسوم الاشتراكي رقم ١١١ لسنة ١٩٥٩ الخاص بتنظيم الإدارات العامة في لبنان . وهو يشكل من المديرات العامة لرئاسة الجمهورية ولرئاسة الوزارة ومن الوزارات التالية وعدوها ١٦ وزارة .

العدل ، والخارجية والمغتربين ، والداخلية ، والأشغال العامة ، والنقل ، والدفاع ، والتربية الوطنية . والكهرباء والموارد المائية ، والصحة العامة ، والاقتصاد ، والسياحة ، والزراعة ، والبريد والبرق والهاتف ، والعمل والشئون الاجتماعية ، والآباء ، والتصميم العام .

ويتم إنشاء الوزارات وإلغاؤها بقانون خاص .

### التنظيم الداخلي للوزارة :

يشكل الهيكل التنظيمي للوزارة من مديرية عامة واحدة أو أكثر ، وتقسم المديرية العامة إلى مديريات ومصالح ، والمديريات والمصالح إلى دوائر وأقسام وتشتأ المديريات العامة والمديريات والمصالح وتلغى بقانون . كما تنشأ الدوائر والأقسام وتلغى بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء .

وتنظم الوزارات بمراسيم تتخذ في مجلس الوزراء تحدد عدد الدوائر والأقسام في كل منها ، وتبين الصلاحيات العامة وكيفية توزيع هذه الصلاحيات بين مختلف المديريات العامة والمديريات والدوائر والأقسام .

### الديوان :

يتم في كل مديرية عامة ديوان يتبع المدير العام ويشكل من دوائر

تباشر الأنشطة المساعدة التالية ، والتي حددتها المرسوم رقم ٢٨٩٤ لسنة ١٩٥٩ :

- ١ - الأعمال القلمية ( المكتبية ) . وتشمل .
  - تسجيل البريد الوارد والصادر وتأمين توزيعه .
  - أعمال التحرير والترجمة .
  - المحفوظات .
- ٢ - الدراسات القانونية وتشمل :
  - الإهتمام بالدعوى وإبداء الرأى فى عقود المصالحات .
  - وضع نصوص الاتفاقات فى صيغتها القانونية .
  - تقديم المشورة القانونية .
  - القيام بالدراسات التنظيمية .
- ٣ - شئون الموظفين وتشمل :
  - المساعدة عند الإقتضاء مع مجالس الخدمة المدنية فى إعداد المباريات والامتحانات .
  - إعداد المعاملات الخاصة بكل ماله علاقة بشئون الموظفين الذاتية .
  - تنظيم ملفات الموظفين الشخصية .
  - تحضير جداول التدرج : ستناداً إلى إقتراحات الدوائر المختصة وبصورة عامة جميع المعاملات التى لها علاقة بنظام الموظفين .
- ٤ - اللوازم وتشمل :
  - المفروشات والآلية والأدوات المكتبية والمطبوعات وماشا كلها ، ومسك قيودها والعناية بها .

- تمهيد الأبنية وتأمين حاجتها .
- تأمين حراسة الأبنية وقفلاتها .
- ٥ - أعمال المحاسبة وتشمل :
  - إعداد مشروع الموازنة بالإستناد إلى إقترحات الوحدات المختصة .
  - تنظيم مشاريع عقد النفقة إستناداً إلى طلبات رؤساء الوحدات المختصة .
  - تنظيم جداول الرواتب والأجور والتعويضات والمكافآت والمساعدات وتأمين رفع المستحق منها في أوقاته .
  - القيام بمعاملات التصفية .
  - مسك حسابات الموازنة .
  - وبصورة عامة المعاملات التي لها علاقة بتحضير الموازنة وتنفيذها ومسك حساباتها بما فيها حسابات المواد .
- ٦ - المراجعات والشكاوى وتشمل :
  - تلقي مراجعات أصحاب المصالح وشكاويهم أو إحالتها إلى المراجع المختصة ومراقبة نتائجها .
  - عرض سجل المراجعات والشكاوى مرة على الأقل في الشهر على رئيس الإدارة وعلى المفتش الإداري المختص للإطلاع والتأشير .
  - إبلاغ أصحاب العلاقة عند الاقتضاء النتائج التي تفرزها مراجعاتهم .
- ٧ - المنشورات وتشمل :
  - إدارة المنشورات والمجلات التي تصدرها الإدارة .
  - إدارة المكتبة .

- تزويد الإدارات المختصة بمواد الدعاية .

- وضع مشاريع التصاريح والبيانات والإعلانات والبلاغات .

٨- المعلومات الإحصائية والمعطيات العددية والإحصاءات الواردة من مختلف أجهزة الوزارة والواجب إرسالها لمصلحة الإحصاء المركزي .

٩ - الخارجية :

- تأمين الارتباط مع الهيئة الدولية والأجنبية .

- إعداد وسائل الاشتراك في المؤتمرات الدولية والمساهمة في إعداد المؤتمرات الدولية والإقليمية والاحتفالات والمحاضرات التي تعقد في لبنان .  
بالإتفاق مع وزارة الخارجية والمغتربين .

ويلاحظ أن هذه الأنشطة المساعدة يتولاها الديوان وحدة إذا كانت الوزارة مشكلة من مديرية عامة واحدة وأما إذا كانت مشكلة من أكثر من مديرية عامة فإن هذه الأنشطة توزع بين وحدة إدارية مشتركة تتبع الوزير مباشرة وتقوم هذه الوحدة بالأنشطة ذات الطابع المشترك بين مختلف أجهزة الوزارة ولا سيما المحاسبية وشئون الموظفين والوزام والدراسات القانونية والإحصائيات . أما الأنشطة الأخرى فيباشرها ديوان كل مديرية عامة .

هذا وتوجد لجنة للتنسيق في كل وزارة تشكل من أكثر من مديرية عامة .  
أو مديرية أو مصلحة تتبع الوزير ، وهي لجنة استشارية تتولى تنسيق الأعمال بين مختلف وحدات الوزارة وتشكل هذه اللجنة من رؤساء الوحدات سائفة الذكر .

المدير العام :

هو الرئيس المباشر لجميع الدوائر وجميع الموظفين التابعين له ويمارس صلاحياته بإشراف الوزير وفي نطاق القوانين والأنظمة .

ويباشر إدارة الدوائر التابعة له وينسق الأعمال فيما بينها ويراقب تنفيذها وخاصة بالنسبة للمهام التالية :

- ١ - يمارس الصلاحيات التي يخولها لها القانون .
- ٢ - يتخذ القرارات ويوقع المعاملات والمراسلات التي يقتضيها سير العمل .
- ٣ - ينسق الأعمال بين مختلف الدوائر والموظفين التابعين لسلطاته .
- ٤ - يسهر على تنفيذ القرارات للتخفة في الأوقات والصيغ التي وضعت لها .
- ٥ - يرحض على الوزير المسائل التي تتعلق بمبدأ عام أو تكون من صلاحياته .
- ٦ - يعد التعليمات الدائمة فيما يتعلق بسير العمل والموازنة والمنهاج السنوي للأعمال وجميع الدروس الآيلة لتحسين سير العمل ورفع مستوى الإدارة .
- ٧ - يراقب سير العمل بتفتيشه الدوائر والموظفين ويتخذ التدابير اللازمة لمعاقبة المخطين وإصلاح الأخطاء واتخاذ التدابير التي تتول إلى تلافيها . وعليه أن يجرى هنا التفتيش في كل ثلاثة أشهر في الدوائر المركزية وكل ستة أشهر في المناطق .
- ٨ - يكون على اتصال مع إدارة التفتيش المركزي بشأن تقارير التفتيش والاقتراحات الرامية إلى تحسين سير الإدارة ، وله أن يكلف التفتيش المركزي إجراء التفتيش في الدوائر التابعة له بالإضافة إلى ما يقوم به شخصياً من أعمال التفتيش .

٩ - يسهر على حسن إستعمال المواد والمفروشات في جميع الدوائر التابعة له .

١٠ - وهو مسئول عن تنفيذ القوانين والأنظمة من قبل الموظفين التابعين له . كما أنه يعتبر مسئولاً عن مراقبة المصالح العامة والمصالح المشتركة أو الخاصة الخاضعة لوصاية وزارته .

هذا ويقوم المدير العام بالتأشير على مشاريع المراسيم والقرارات وسائر ما يعرض على الوزير من معاملات مع إبداء مطالعته الخطية بشأنها . كما يضع تقريراً قبل نهاية كل ستة أشهر يمرض فيها براج وزارته وما حقق منها وما لم يحقق ، والصعوبات التي اعترضت التنفيذ ، وأحوال الموظفين والبرامج المدة للعام اللاحق ويرفع هذا التقرير إلى الوزير مع إرسال نسخ منه إلى مجلس الخدمة المدنية وإدارة التفتيش المركزي والوزير أن يفوض إلى المدير لقيام بعض صلاحياته باستثناء الصلاحيات التي خوله إياها الدستور ، ويتم هذا التفويض بقرار أو بمذكرة تبلغ إلى المراجع المختصة أو تنشر في الجريدة الرسمية .

#### المدير أو رئيس المصلحة أو الدائرة :

١ - يمارس المدير أو رئيس المصلحة أو رئيس الدائرة الصلاحيات التي تخوله إياها القوانين والأنظمة المتعلقة بوزارته ، وعلى الأخص إدارة الأعمال في الدوائر التابعة لهم والتأشير على المعاملات التي تعرض على رئيسه المباشر أو إبداء ملاحظاته بشأنها وتوقيع المعاملات الداخلة ضمن اختصاصه .

٢ - يسهر على حسن قيام الموظفين التابعين له بالمهام الموكولة إليهم ..



٣ - تفتيش الدوائر التابعة له مرة في الشهر على الأقل بالنسبة للدوائر المركزية ومرة كل ٣ شهور فيما يخص بدوائر المناطق .

٤ - يسهر على حسن علاقة الموظفين بأصحاب المصالح .

٥ - يكون مسئولاً عن أعمال الدوائر التابعة له .

٦ - عليه أن يضع قبل نهاية كل سنة في الموعد الذي يحدده المدير العام تقريراً عن أعمال الدوائر : يرفعه إلى المدير العام .

#### التدرج الرئاسي :

١ - لكل مديرية أو مصلحة أو دائرة أو قسم رئيس يدير شئون الوحدة الموكولة إليه وهو رئيس جميع موظفيها . ويمارس في وظيفته الصلاحيات التي تمنحه إياها قوانين الوزارة وأنظمتها أو يفوضها إليه رؤساؤه .

٢ - لا يجوز للموظف أن يتصل برئيس له أعلى إلا بواسطة رئيسه المباشر حتى في حالة الشكوى .

٣ - يراعى مبدأ التسلسل الإداري في إعطاء التعليمات . إلا أنه في حالة الضرورة يمكن الرئيس مخالفة هذا المبدأ على أن يعلم الرئيس المباشر .

٤ - يحق للمديرين أو رؤساء المصالح ضمن الوزارة الواحدة أن يتبادلوا المخبرات العادية بعضهم مع بعض بدون أى واسطة ، ويجوز ذلك (رؤساء الدوائر والأقسام فيما بينهم .

٥ - يحق للمديرين أو رؤساء المصالح في وزارات مختلفة أن يتبادلوا المخبرات مباشرة فيما بينهم شرط ألا تعرض لمبدأ عام .

### ثالثاً - للسلطة العربية السعودية :

يتميز تنظيم الوزارات فيها بوجود نظام لمجلس الوزراء صادر بالمرسوم الملكي رقم ٤٨ لسنة ١٣٧٧ هـ ( ١٩٥٨ م ) يضع الإطار العام لهذا التنظيم على النحو التالي :

#### مجلس الوزراء :

وهو يختص طبقاً لهذا النظام برسم السياسة الداخلية والخارجية والمالية والتعليمية والدفاعية وجميع الشؤون العامة للدولة ويشرف على تنفيذها ويملك السلطة التنظيمية والتنفيذية والسلطة الإدارية وهو المرجع للشؤون المالية وجميع الشؤون المرتبطة في سائر وزارات الدولة والمصالح الأخرى وهو الذي يقرر ما يلزم إتخاذُه من إجراءات - ولا تعتبر المعاهدات والإنفاقيات الدولية نافذة إلا بعد موافقته ، وقراراته نهائية إلا ما يحتاج منها لإستصدار أمر أو مرسوم ملكي طبقاً لهذا النظام .

#### رئيس المجلس :

يجمع جلالة الملك بين صلاحيات رئيس الدولة وصلاحيات رئيس مجلس الوزراء والتي تمثل أساساً وفق النظام بتوجيه السياسة العامة للدولة ، والتسابق بين الوزارات لتحقيق روح التعاون بين مختلف الأجهزة التنفيذية ، والإشراف على سائر الوزارات والمصالح العامة .

#### الوزير :

وهو يباشر وفق النظام المهام التالية :

وضع السياسة العامة للوزارة والإشراف على تنفيذها .

تحميد نظام العمل بالوزارة وإصدار اللوائح المتعلقة بالتنظيم الإداري لها بناء على إقتراح من وكيل الوزارة .

أبث في مشروعات الأنظمة المتعلقة بوزارته والتي تصدر بموجب مراسيم ملكية أو قرارات من مجلس الوزراء .

والوزير مسئول أمام رئيس مجلس الوزراء في حدود سلطاته .

وكيل الوزارة :

وهو يدبر شئون الوزارة ويقترح على الوزير الخطوط الرئيسية لسياسة الوزارة ونظام سير العمل والتعليقات الخاصة به . كما يتولى توجيه العمل بالمصالح وأقسام الوزارة ، ويتولى إعداد ميزانية الوزارة والسكادر الوظيفي والتشاور مع مدير عام الوزارة ( أمين عام الوزارة ) ورؤساء ومديرى المصالح .

ويقوم بتوزيع الاختصاصات على موظفى ديوان عام الوزارة ويمارس بالنسبة لهم سلطات رئيس المصلحة وكذلك بالنسبة لرؤساء المصالح والفروع الإقليمية للوزارة .

كما يبدى رأى فيما يمرض على الوزير من أمور ويمارس ما يفوضه إليه الوزير من سلطاته بإستثناء ما يتعلق برسم سياسة جديدة أو تقرير مبادئ جديدة فى العمل أو نشاط الوزارة أو ما يتطلب صدور قرارات من مجلس الوزراء أو مراسيم ملكية .

وله تفويض جانب من صلاحياته لرؤساء المصالح أو لمدير عام الوزارة

مدير عام الوزارة :

وهو يلى وكيل الوزارة ويعاونه فى مباشرة مسئولياته ويعتبر مسئولاً أمامه مباشرة .

ويتولى التنسيق بين إدارات ومصالح الوزارة ودوائها العام .  
وهو يمارس ما يحول أصلاً أو تفويضاً من سلطات وفق الأنظمة  
( القوانين ) السائدة .

ويعتبر حلقة الإتصال بين رؤساء المصالح ووكيل الوزارة .

رئيس المصلحة :

وهو مسئول عن إدارة شئون المصلحة ، وإصدار ما يلزم من أوامر بشأنها ، ووضع نظام العمل الداخلى بها بموافقة الوزير ، ويشرف على سير العمل بها بوجه عام . ويشارك فى هذا الخصوص المهام الأساسية التالية :  
توجيه العمل بمختلف الأقسام والفروع الإقليمية للمصلحة .  
إعداد مشروع ميزانية المصلحة والكادر الوظيفى وتقديمه إلى مدير عام الوزارة .

إبداء رأى وتقديم الإقتراحات فى كل ما يتصل بنشاط المصلحة .

وتوقيع الأوراق المتعلقة بشئونها فى حدود اختصاصاته .

ويعتبر مسئولاً مباشرة أمام مدير عام الوزارة وبصفة غير مباشرة أمام  
الوكيل والوزير .

وبذلك يضع نظام ( قانون ) مجلس الوزراء السعودى الضوابط العامة  
التي تتحدد على مقتضاها اختصاصات الوظائف القيادية فى الجهاز الإدارى  
للدولة .

وابتعا - جمهورية مصر العربية :

### الإطار الدستوري للتنظيم المركزي

حدد دستور مصر الدائم الصادر سنة ١٩٧١ في المواد ١٥٣ - ١٦٠

الإطار العام لتنظيم الحكومة التي عرفها بأنها الهيئة التنفيذية والإدارية العليا ، وتتكون من رئيس مجلس الوزراء ونوابه والوزراء ونوابهم ، ويشرف رئيس مجلس الوزراء على أعمال الحكومة .

ومارس مجلس الوزراء بوجه خاص الاختصاصات الآتية .

(أ) الاشتراك مع رئيس الجمهورية في وضع السياسة العامة للدولة والإشراف على تنفيذها وفقاً للقوانين والقرارات الجمهورية .

(ب) توجيه وتسيق ومناجاة أعمال الوزارات والجهات التابعة لها والهيئات والمؤسسات العامة .

(ج) إصدار القرارات الإدارية والتنفيذية وفقاً للقوانين والقرارات والمراقبة تنفيذها .

(د) إعداد مشروعات القوانين والقرارات .

(هـ) إعداد مشروع الموازنة العامة للدولة .

(و) إعداد مشروع الخطة العامة للدولة .

(ز) عقد القروض ومنحها وفقاً لأحكام الدستور .

(ح) ملاحقة تنفيذ القوانين والمحافظة على أمن الدولة وحماية حقوق المواطنين ومصالح الدولة .

والوزير هو الرئيس الإداري الأعلى لوزارته ، ويتولى رسم سياسة الوزارة في حدود السياسة العامة للدولة ويقوم بتنفيذها .

### تنظيم الوزارات .

تشأ الوزارات والمصالح والأجهزة التي لها موازنة خاصة بقرار من رئيس الجمهورية يحدد أهدافها العامة واختصاصاتها الرئيسية . وتضع كل وحدة من وحدات الجهاز الإداري للدولة هيكلًا تنظيميًا لها يعتمد من الوزير المختص .

ويجاوز عدد الوزارات حاليًا الثلاثين وزارة وهي وزارات . التجارة والقوانين والتخطيط والمالية والإقتصاد والتعاون الإقتصادي والشئون والتأمينات الاجتماعية والصحة والتعلم والإسكان والتعمير والأوقاف والإعلام والثقافة والعدل والداخلية والسياحة والطيران والبتروك والنقل والمواصلات والنقل البحري والزراعة والري والصناعة والثروة المعدنية والكهرباء والطاقة والحريية والخارجية وشئون مجلس الشعب فضلًا عن وزراء الدولة للإنتاج الحربي والبحث العلمي والطاقة الذرية والزراعة وشئون السودان والعلاقات الخارجية والتنمية الإدارية وشئون الأزهر والحكم المحلي والشباب والتنظيمات الشعبية والرياضة وشئون مجلس الوزراء والمتابعة والرقابة .

### التسيق بين الوزارات :

اقتضى تعدد الوزارات وتنوع اختصاصاتها وما يقوم بينها من تكامل وترابط في أنشطتها إجماع بعض أساليب التنسيق فيما بينها وذلك بتتبع كل مجموعة منها لإشراف أحد نواب رئيس مجلس الوزراء وبتشكيل لجنة وزارة تضم وزراء كل مجموعة من هذه الوزارات .

ويوجد حاليًا خمسة نواب لرئيس مجلس الوزراء . يشرفون على قطاعات للشئون الإقتصادية والمالية والإنتاج والتنمية الاجتماعية والخدمات .

كما أصدر رئيس مجلس الوزراء في ٢٤/١١/١٩٧٦ قرارات بتشكيل خمسة لجان وزارية هي اللجان الوزارية . للشئون التشريعية وللاتاج والتنمية الاجتماعية والخدمات ولالحكم المحلي والتخطيط .  
تفويض السلطات .

ينظم تفويض الاختصاصات القانون رقم ٤٢ لسنة ١٩٦٧ على النحو التالي :

١ - لرئيس الجمهورية أن يمدد ببعض اختصاصاته المخولة له بموجب التشريعات إلى نوابه أو رئيس الوزراء أو نواب رئيس الوزراء أو الوزراء أو نواب الوزراء ومن في حكمهم أو المحافظين .

٢ - لرئيس الوزراء أن يمدد ببعض الاختصاصات المخولة له بموجب التشريعات إلى نوابه أو الوزراء أو نوابهم ومن في حكمهم أو المحافظين .

٣ - للوزراء ومن في حكمهم أن يمددوا ببعض الاختصاصات المخولة لهم بموجب التشريعات إلى المحافظين أو وكلاء الوزارات أو رؤساء ومديري المصالح والادارات العامة أو رؤساء الهيئات أو المؤسسات العامة التابعة لهم أو لغيرهم بعد الاتفاق مع الوزير المختص .

٤ - وكلاء الوزارات أن يمددوا ببعض الاختصاصات المخولة لهم بموجب التشريعات إلى رؤساء ومديري المصالح والادارات العامة .

٥ - لرؤساء ومديري المصالح والادارات العامة أن يمددوا ببعض الاختصاصات المخولة لهم بموجب التشريعات إلى مديري الادارات ورؤساء الأقسام والفروع التابعة لها .

وبذلك ينظم هذا القانون تفويض الصلاحيات على طول خط السلطة وفق التدرج الرأسي . ويشترط هذا القانون أن تكون الصلاحية المخولة قانونية أى تستند إلى قاعدة قانونية أيا كان مصدرها إعمالاً لمبدأ أن قائد الشيء لا يعطيه .

### خامسا - الجاهزية العربية الليبية الشعبية الاشتراكية .

خصائص التنظيم المركزى :

يقسم التنظيم المركزى فى ليبيا بمحده وتطوره جنريا فى حقيه السبعينات  
وفق أحدث الأصول العلمية . ونعرض فيما يلى المعالم الأساسية لهذا التنظيم :

#### ١ - التوسع الأفقى :

يستخدمات وزارات جديدة لمواجهة التوسع والتنوع فى مجالات التنمية  
وخطتها الملموحة مثل وزارات : الكهرباء ، والسدود والموارد المائية ،  
والنقل البحرى ، والشباب .

#### ٢ - التنظيم الخطى للأنشطة المساعدة :

وهو ما يتمثل فى توحيد تسميات أجهزتها وتشكيلها واختصاصاتها  
باعتبارها أنشطة متكررة فى سائر الوحدات الإدارية كالشئون المالية والإدارية  
وشئون الموظفين والعلاقات العامة والتوعية الإدارية .

#### ٣ - إختصار المستويات الإشرافية :

وذلك يقصرها على ثلاثة مستويات رأسية هى الإدارة والقسم والمكتب  
وحمة إتجاه لتضيقها إلى إدارة عامة فإدارة قسم ، مما يؤدى إلى تبسيط  
الإجراءات والمراجعات .

#### ٤ - التنسيق للأنشطة المترابطة .

بتضمنين أليا كل التنظيمية للوزارات التى تصل أنشطتها بوزارات  
أخرى مجالس أو لجان تكون مهمتها التنسيق بين الوزارة التى يتبعها المجلس  
وبين غيرها من الوزارات كلجنة الخطة بوزارة التخطيط .

#### ٥ - تجميع الأنشطة المتكاملة والمتماثلة .

وذلك بإدماج الإدارات والأقسام بمختلف الوزارات وغيرها من



الوحدات الإدارية على أساس التكامل والتجانس في أنشطتها لتفادي تفتت الأعمال والإخلال بحسن سيرها . وهو ما يتمثل في إدماج وزارتي العمل والخدمة المدنية في سنة ١٩٧٤ في وزارة للعمل والخدمة المدنية . لتوحيد الإشراف على القوى العاملة وإستخدامها على مستوى الدولة في شتى القطاعات .

#### ٦ - تحقيق الإتصالات الأفقية :

وذلك بإنشاء لجنة المدراء العامين في وزارة برئاسة وكيل الوزارة ومديري الإدارات ورؤساء المصالح ، وتختص بمناقشة وتنسيق الأعمال المشتركة وتشخيص المشاكل الإدارية ومناقشتها وتذليل أية صعوبات تعترض الإنجاز .

#### ٧ - تأكيد التخطيط في كل المستويات :

بإنشاء وحدات للتخطيط والمتابعة بكل وزارة ومؤسسة عامة لأهميتها في ترشيح القرارات والاستيثاق من سلامة التنفيذ .

#### ٨ - وحدة القيادة :

وذلك بالإكتفاء بوكيل واحد - ومعه وكلاء مساعدين - لكل وزارة يعتبر القيادة التنفيذية إلى جانب الوزير الذي يمثل قيادتها السياسية وتنص معظم التشريعات المنظمة للوزارات على أن وكيل الوزارة يختص بمعاونة الوزير في دراسة السياسة العامة للوزارة ، والإشراف على إدارة شؤنها ، وتنسيق العمل فيها بينها وبين الجهات الأخرى ويكون المسئول الأول أمام الوزير .

#### الوزارات وتنظيمها :

تنشأ الوزارات بقرارات من مجلس قيادة الثورة وتنظم بقوانين . ويلغ

عدد الوزارات ٢٣ وزارة هي وزارات : الدولة لشئون مجلس الوزراء ،  
والخارجية ، والداخلية ، والعدل ، والتخطيط ، والنفط ، والصناعة والثروة  
المعدنية ، والكهرباء ، والنقل البحري ، والتغذية والثروة البحرية ، والاستصلاح  
وتعمير الأراضى ، والسدود والموارد الطبيعية ، والأعلام والثقافة ، والتعليم  
والترية ، والصحة ، والزراعة والاصلاح الزراعى ، والاسكان ، والخزاة  
والنجارة ، والمواصلات ، الشباب ، والشئون الاجتماعية والشبان الاجتماعى  
والعمل والخدمة المدنية .

ونقدم تنظيم وزارة السدود والموارد المائية المنشأة حديثا بموجب  
قرار مجلس قيادة الثورة فى ٢٣/١٠/١٩٧٣ م كنموذج لتنظيم الوزارات  
فى ليبيا .

وطبقا لقانون تنظيم هذه الوزارة الصادر فى ١٩٧٧/٣/٩ فإنها تتولى  
السياسة العامة والتخطيط والتنفيذ والمتابعة والاشراف على إقامة السدود  
واستغلال الموارد المائية والمحافظة عليها لتحقيق التحويلات الزراعية والصناعية  
والاقتصادية . ولها فى سبيل تحقيق أغراضها القيام بجميع المهام اللازمة  
لذلك وعلى الأخص ما يأتى :-

( أ ) إجراء الدراسات والبحوث الخاصة بالسدود والخزانات وما فى  
حكمها ، والاشراف الفنى على تشغيلها وصيانتها بمعرفة الجهات المنتفعة بمياهها .  
( ب ) التنسيق بين الجهات المستهلكة للمياه من زراعة وصناعة واستهلاك  
بشرى .

( ج ) اقتراح التشريعات المنظمة لطرق استغلال المياه ومتابعة تنفيذها  
وذلك بالتعاون مع الجهات المختصة .

( د ) القيام بالدراسات والبحوث المائية العلمية والتطبيقية على مستوى

الجمهورية لضمان حسن استغلال مصادر المياه الحالية والتعقيب عن مصادر جديدة .

( ٨ ) تنفيذ مشروعات السدود وكذلك الخزانات التي تدخل في اختصاص الوزارة ، والإشراف على تنفيذ المشروعات المتعلقة باستخراج المياه وطريقة استغلالها لتحقيق من تنفيذ ما أصدرته من قرارات في شأنها .

وتتكون التقسيمات التنظيمية الرئيسية للوزارة بما يلي :

( أ ) الإدارة العامة للتخطيط والمتابعة والإحصاء .

( ب ) السدود ومياه الوديان .

( ج ) المياه الجوفية .

( د ) الشؤون المالية والإدارية .

تفويض السلطات :

بالنظر لما تفرسه البيئة الصحراوية من اعتماد على النفس واستقلال شخصي في التصرف ، لذلك أخذ التنظيم الإداري الليبي كإمكاس لهذه البيئة بنظام التفويض بموجب القانون رقم ٢٥ لسنة ١٩٧٠ المعدل بالقانون رقم ١٤٧ لسنة ١٩٧٠ على النحو التالي :

( أ ) لرئيس مجلس الوزراء أن يعهد ببعض الاختصاصات المخولة له بموجب القوانين واللوائح إلى نائب رئيس الوزراء والوزير المختص .

( ب ) للوزير أن يعهد من وقت لآخر ببعض الاختصاصات المخولة له بموجب القوانين واللوائح إلى وكلاء الوزارة أو مديري الإدارات العامة أو رؤساء المصالح ومن في حكمهم وله أن يوزع هذه الاختصاصات بينهم في حالة تعدد هم .

(ج) للوزير أن يعهد من وقت لآخر ببعض الاختصاصات المخولة لوكيل الوزارة بموجب القوانين واللوائح إلى مديري الإدارات العامة أو رؤساء المصالح ومن في حكمهم ، كما يجوز أن يعهد ببعض الاختصاصات المخولة بموجب القوانين واللوائح لمديري الإدارات العامة أو رؤساء المصالح ومن في حكمهم إلى رؤساء الفروع أو الأقسام الذين يصدر بتحديدهم قرار منه .

#### مقترحات وتوصيات :

نرى في ضوء التطبيقات العربية المقارنة لتنظيم الوزارات اتباع الآتي :

١ - وضع قواعد وضوابط موضوعية لإنشاء الوزارات والأجهزة المركزية بما يحدد من تمددها دون مقتض ويؤدي إلى تضمين الجهاز الإداري والوظيفي للدولة .

٢ - وجوب الرجوع إلى الجهاز المركزي للتنظيم الإداري بشأن إنشاء وتنظيم الوزارات والأجهزة المركزية لضمان التنسيق اللازم وترشيد التنظيم الإداري المركزي في الدولة .

٣ - توفير وسائل تسليق كافية بين الأنشطة المشتركة والمتكاملة وذات الارتباط سواء في داخل كل وزارة أو بينها وبين غيرها من الوزارات والأجهزة سواء عن طريق وحدة إشراف وقيادة أو عن طريق لجان مشتركة .

٤ - وضع تنظيم نموذجي للأنشطة المساعدة الممثلة في الشؤون المالية والإدارية وأتى تسكز وحداتها الدواوين والأمانات العامة للوزارات

والأجهزة المركزية يتضمن ضبط اختصاصاتها وتطوير أساليبها وتبسيط إجراءاتها بما يتفق والأصول العلمية والأساليب التقنية الحديثة

٥ - ضرورة إنشاء وحدات للبحوث والإحصاء والتخطيط والمتابعة والتنظيم بسائر الوزارات والأجهزة المركزية لضمان ترشيد وتطوير الإنجاز والاستيثاق من سلامته أولاً بأول وبصفة مستمرة .

٦ - تنظيم تفويض السلطات بين سائر المستويات الرئاسية على طول خط السلطة حتى أدائها بما يكفل سرعة الإنجاز والتركيز في جميع المعاملات .

## الفصل الثانى

### أجهزة الرقابة الإدارية

مفهومها الرقابة وأهميتها :

تزداد الحاجة إلى الرقابة تبعاً لامتساع أنشطة الدولة وتنوعها . وتعنى الرقابة الوسيلة التى تتحدد بها الإدارة ما إذا كان الإنجاز قد تم وفق الخطة الموضوعة .

وتعتبر الرقابة بحق - إذا أحسن استخدامها - من الوسائل الإيجابية الفعالة لتقديم أى انحراف يشوب الكفاية نظراً لما تكشف عنه من مغالطات . أو قصور فى الأداء . وتشخيص أوجه العلاج اللازمة لتداركها .

ولكن الرقابة سلاح ذو حدين إذ تؤدى المبالغة فى استخدامها وتركيزها على شكلية الأداء وإجراءاته وليس على مدى تحقيقه للأهداف المحددة الواضحة ، إلى نشر روح السلبية بين العاملين .

وتستطيع الرقابة أن تؤدى أجل الخدمات فى مجال الإصلاح الإدارى . فهى إذ تكشف جوانب القصور فى مختلف مجالات الإدارة إنما تنقص أسبابها فتكشف جوانب فساد نظام اختيار العاملين أو نقص تدريبهم . أو ضغط العمل غير العادى أو سوء توزيعه وعدم تنسيقه أو تركيزه وطول إجراءاته . والعمل على إزالة هذه الأسباب وتداركها بالأخذ بوسائل تزويد الإدارة بلوى الكفاية واتباع الأساليب التنظيمية لتحسينها وتنمية علاقات أفضل وأنماط سلوكية سليمة وذلك بناء على دراسات وبحوث إدارية تجريها أجهزة متخصصة تبرز فقط الضعف وأوجه الانحراف فى كفاية الأداء .

« طرق العلاج المناسبة وهو ما دعا بعض الدول كلبان إلى الجمع بين جهازى الرقابة والبحوث الإدارية في هيئة واحدة كما سنرى .

والرقابة قد تكون داخلية تنبثق من صميم الآداة الإدارية والمستويات الإدارية و وحدات التنفيذ التابعة لها وتبج أساليب فنية مختلفة في مباشرتها . وقد تكون خارجية تبأشرها أجهزة مركزية مستقلة .

وينبغى أن يتوافر فى نظام الرقابة السليم المقومات التالية : —

١ — أن تكون مرآة تنعكس عليه طبيعة العمل وحاجاته .

٢ — أن يتمكن من الكشف عن أوجه القصور والانحراف فى كفاية الآداة وتداركها أولاً بأول .

٣ — أن يكون اقتصادياً مشمراً بمعنى أن تكون تكاليفه أقل من تكاليف الضرر الذى تدفعه .

٤ — أن يكون هناك تحديد ووضوح وتفهم وتسيق لأهداف ومجالات ومساليب الرقابة بين أجهزتها والأجهزة التنفيذية .

هذا وقد أوصى المؤتمر العربى الخامس للعلوم الإدارية المعقود فى الكويت فى مطلع عام ١٩٦٩ بأن لا تقتصر الرقابة على كشف الأخطاء بل يكون هدفها الرئيسى هو التوجيه والإرشاد . ودعم أساليب الرقابة الذاتية ( الداخلية ) لى تؤدى دورها فى كشف الأخطاء فور وقوعها وتفاوى الانحراف . وكذلك الحد من تعدد أجهزة الرقابة المركزية بما يمنع الازدواج وتداخل الاختصاصات ، وأن تقوم هذه الأجهزة بعملها بالتعاون مع أجهزة الرقابة الذاتية .

وستتناول دراسنا الرقابة الخارجية التى تمارسها أجهزة مركزية مستقلة

لها من الحصانة ما يمكنها من التفتيش وكشف أوجه القصور في الإنجاز مختلف الأعمال واتخاذ أو اقتراح ما تراه من تدابير علاجية ووقائية لتداركها ومكافئتها .

ونرى أنه بالنظر للدور الهام الذى تقوم به أجهزة الرقابة الخارجية في تقويم الإنجاز والإصلاح الإدارى . يتعين أن يراعى تشكيلها من عناصر على مستوى عال من الكفاءة والنزاهة . وتغويها صلاحيات واسعة تمكنها من بسط رقابة جديّة وفعالة على سائر أجهزة الإدارة العامة وأن توفر لها أسباب الحيدة والاستقلال في أداء وظائفها .

وسنقصر دراستنا على الأجهزة المركزية للرقابة الإدارية العامة<sup>(١)</sup> . ولعل في عرض نماذج لهذه الأجهزة في بعض الدول العربية ما يلقى الضوء على طبيعة هذه الرقابة واتجاهات تنظيمها .

ويلاحظ أن ثمة اتجاهين أحدهما يجمع بين مهام التفتيش والمتابعة للكشف عن المخالفات وأوجه القصور في الإنجاز ومهام فحص الشكاوى والعمل على إزالة أسبابها ومهام التحقيق مع الموظفين المقصرين . في جهاز رقابي واحد وهو اتجاه ظاهر في كل من ليبيا وسوريا ولبنان . بينما الاتجاه الثانى يوزعها بين أكثر من جهاز كما هو الشأن في مصر والسعودية وإن كنا نفضل الاتجاه الأول بالنظر لما يحققه من تكامل في الأنشطة الرقابية كما يجد من تعدد أجهزتها وتضاربها .

---

(١) لن نعرض لأجهزة رقابة للمعروية الإدارية والتي يباشرها مجلس الدولة أو مجلس العمورى باعتبارها محور دراسة القانون الإدارى ، ولا لأجهزة الرقابة المالية التي تمارسها دوائرن وأجهزة المحاسبات التي تعالجها أصلا دراسات المالية العامة .



### أولا - جمهورية مصر العربية :

في سنة ١٩٥٨ أنشئ قسم الرقابة الإدارية وكان يشكل مع قسم التحقيق الإداري هيئة النيابة الإدارية ، . وفي سنة ١٩٦٤ أعيد تنظيم الرقابة الإدارية كهيئة مستقلة بموجب القانون رقم ٥٤ لسنة ١٩٦٤ . وهي تباشر الاختصاصات التالية :

( أ ) بحث وتمحري أسباب القصور في العمل والإنتاج بما في ذلك الكشف عن عيوب النظم الإدارية والفنية والمالية التي تعوق سير المنتظم للأجهزة العامة واقتراح وسائل تلافيها .

( ب ) متابعة تنفيذ القوانين والتأكد من أن القرارات واللوائح والأنظمة السارية وافية لتحقيق الغرض منها .

( ج ) الكشف عن المخالفات الإدارية والمالية والجرائم الجنائية التي تقع من الموظفين أثناء مباشرتهم لواجبات وظائفهم ، والعمل على منع وقوعها ، وضبط ما يقع منها ، ولها في سبيل ذلك الاستعانة برجال الشرطة وغيرهم من رجال النظمية القضائية وذوى الخبرة وبحرر محضر أو مذكرة حسب الأحوال تتضمن ما تم إجراؤه والنتيجة التي أسفر عنها .

( د ) بحث الشكاوى التي يقدمها المواطنون عن مخالفات القوانين أو الإهمال في أداء واجبات الوظيفة ، ومقترحاتهم فيما يمس لهم أو يمسونه بقصد تحسين الخدمات وتنظيم سير العمل وسرعة إنجازها ، وكذلك بحث ودراسة ما تنشره الصحافة من شكاوى أو تحقيقات صحفية تناول نواحي الإهمال ، أو الاستهتار أو سوء الإدارة أو الاستغلال ، وكذلك ما تعرض له وسائل الإعلام المختلفة في هذه النواحي .

كما تختص بـمد رئيس الوزراء والوزراء والمحافظين بأية بيانات أو

معلومات أو دراسات بطلبونها ، وبأى عمل إضافي آخر يعهد به إليها رئيس الوزراء .

وتباشر الرقابة الإدارية اختصاصاتها في الجهاز الحكومي وفروعه والهيئات العامة والمؤسسات العامة والشركات التابعة لها والجمعيات العامة والخاصة وأجهزة القطاع الخاص التي تباشر أعمالاً عامة ، وكذلك جميع الجهات التي تقدم الدولة فيها بأى وجه من الوجوه .

وتمكيناً للرقابة من مباشرة اختصاصاتها خولت حق طلب الاطلاع أو التخطف على أية ملفات أو بيانات أو أوراق أو الحصول على صورة منها ، وذلك من الجهة الموجودة فيها هذه الملفات أو البيانات أو الأوراق بما في ذلك الجهات التي تعتبر البيانات التي تداولها سرية ، وكذلك استدعاء من ترى سماع أقوالهم .

كما يجوز لها أن تطلب وقف الموظف عن أعمال وظيفته أو إبعاده مؤقتاً عنها إذا اقتضت المصلحة العامة ذلك ويصدر قرار الإيقاف أو الإبعاد المؤقت من رئيس مجلس الوزراء .

وبعاقب ناديباً كل موظف يخفي بيانات مطلوبة أو يتمتع عن تقديمها لأعضاء الرقابة أو يرفض إطلاعهم عليها مهما كانت طبيعتها وكذلك من يتمتع عن تنفيذ طلب الاستدعاء .

وللرقابة الإدارية عند الاقتضاء إجراء التحريات والمراقبة السرية بوسائلها الفنية المختلفة ، فإذا أسفرت هذه التحريات أو المراقبة عن أمور تستوجب التحقيق تحيل الأوراق إلى النيابة الإدارية أو النيابة العامة حسب الأحوال بإذن من رئيس الرقابة الإدارية أو من نائبه .

هذا فضلاً عن تفتيش الأشخاص ومنازل الموظفين المنسوبة إليهم المخالفات بشروط خاصة وكذا أماكن العمل وغيرها مما يستعمله هؤلاء الموظفون .

وترفع الرقابة الإدارية تقاريرها إلى رئيس مجلس الوزراء لاتخاذ ما يراه بشأنها .

ويوجد إلى جانب هيئة الرقابة الإدارية جهاز النيابة الإدارية لتحقيق مع الموظفين المخالفين ، وديوان المظالم لفحص الشكاوى والعمل على إزالة أسبابها وإقصاء أعضائها .

#### لبنان - الجمهورية اللبنانية :

كان لبنان من قبل يعول أساساً على الرقابة الداخلية إلى جانب وجود جهاز بدعى «هيئة تفتيش الدولة» يتبع رئاسة مجلس الوزراء ويتمتع بالصلاحيات الشاملة في الحقل الإدارى ، ويمكنه الاستعانة بالأجهزة المختصة الأخرى في سائر الحقول . ولم يكن لأجهزة التفتيش بما فيها هيئة تفتيش الدولة ، صلاحية البت بتقارير التفتيش التي كانت بيد السلطة التسلسلية<sup>(١)</sup> .

وقد تضمنت تشريعات الإصلاح الإدارى لسنة ١٩٥٩ إنشاء جهاز التفتيش المركزى تابعاً لمجلس الوزراء .

#### ويتولى هذا الجهاز المهام الأساسية التالية :

١ - مراقبة الإدارات والمؤسسات العامة والبلديات بواسطة التفتيش على اختلاف أنواعه .

---

(١) يراجع في ذلك بحث «الرقابة على الدوائر الحكومية والمصالح المستقلة والمؤسسات العامة» المقدم من وفد لبنان إلى المؤتمر العرب الخامس لعلوم الإدارة المقود بالكويت سنة ١٩٦٩ .

- ٢ - السعى إلى تحسين أساليب العمل الإدارى .
  - ٣ - إبداء المشورة للسلطات الإدارية عقواً أو بناء على طلبها .
  - ٤ - تسبق الأعمال المشتركة بين عدة إدارات عامة .
  - ٥ - القيام بالدراسات والتحقيقات والأعمال التى تكلفه بها السلطات .
- ويتألف جهاز التفتيش المركزى من ثلاثة إدارات هى : إدارة التفتيش المركزى وإدارة الأبحاث والتوجيه التى تقوم بدراسات التنظيم الإدارى . وسنعرض لها تفصيلاً ضمن أجهزة التنظيم الإدارى . كما يضم جهاز التفتيش المركزى إدارة المناقصات .

تضم إدارة التفتيش المركزى : المفتشية العامة المالية والمفتشية العامة الإدارية والمفتشية العامة التربوية والمفتشية العامة الهندسية والمفتشية العامة الصحية والاجتماعية والزراعية .

ويجرى التفتيش وفقاً لبرامج سنوية واستثنائية وبناء على تكاليف خاصة وتوضع البرامج السنوية فى شهر كانون أول ( ديسمبر ) من كل سنة بعد استشارة الإدارات والمؤسسات العامة والبلديات المختصة . ويجب أن تؤمن هذه البرامج تفتيش جميع الإدارات والمؤسسات العامة والبلديات مرة فى السنة على الأقل . أما البرامج الاستثنائية فتوضع كلما دعت الحاجة إلى ذلك .

وتصدر التكاليف الخاصة بالتفتيش من رئيس إدارة التفتيش المركزى فى جميع الحالات أو عن رئيس مجلس الخدمة المدنية إذا كان الأمر يتعلق بأحد الموظفين أو عن رئيس ديوان المحاسبة أو المدعى العام لدى الديوان إذا كان الأمر يتعلق بتفتيش مالى ، أو عن الوزير أو المدير العام ضمن نطاق الإدارة التابعة له .

وتبلغ الكايف الخاصة إلى مصلحة التفتيش التي يعنها الأمر بواسطة  
رئيس إدارة التفتيش المركزي الذي عليه أن يعطها الأولوية على راج  
التفتيش السنوية<sup>(١)</sup>.

وتمكيناً للفتشين من عماره مهامهم حولت إليهم الصلاحيات التالية :

١ - الاطلاع على جميع المستندات والسجلات والقبود والأوراق  
في الدوائر التي يتولى تفتيشها وأخذ صور عنها إذا شاؤا . وتفقد الأشغال  
والآليات والعتابر والمستودعات وجميع ما يدخل في اختصاص الدائرة  
المفتشة .

٢ - ممارسة التفتيش في الأمور التي ترتدى ضابطاً سرياً مع عدم أخذ  
صورة عن المستندات المتعلقة بها إلا بتفويض خاص من رئيس الوزراء  
بعد موافقة الوزير المختص .

٣ - طرح الأسئلة على الموظفين ودعوة من يرى ضرورة دعوتهم  
لاستماع شهادتهم . وإذا رفض أحد الموظفين تلبية الدعوة أو إذا عرقل  
أعمال التفتيش نظم المفتش تقريراً بشأنه ويرفعه إلى رئيس الإدارة التي ينتمي  
إليها الموظف مقترحاً ما يرى من التدابير بحقه . وعلى الإدارة المختصة أن  
تبت في الأمر خلال أربع وعشرين ساعة من تسلمها التقرير .

٤ - تكليف الموظفين العمل خارج ساعات الدوام ( العمل ) الرسمي ،  
ووقف منح الإجازات أثناء التفتيش واتخاذ جميع التدابير الاحترازية التي  
تقتضيها سلامة التحقيق ومنها بوقيف الموظفين الذين يتناولهم التفتيش عن

---

(١) تراجع نصوص المرسوم الاشتراكي رقم ١١٥ الصادر في ١٢/٦/١٩٥٩ بإنشاء  
التفتيش المركزي .

العمل مؤقتاً على أن يعلوا بهذا التدبير خلال أربع وعشرين ساعة الوزير المختص ليبت في الأمر ورئيس إدارة التفتيش المركزي ليأخذ علماً بها .

٥ - أن يجمعوا عند الاقتضاء من المؤسسات الخاصة والأفراد المعلومات الشفهية أو الخطية التي يقدمون أنها تسهل مهمتهم .

٦ - الاستعانة بالخبراء في الأمور التي تتوقف معرفتها على الكشف عن حقيقة ما إلى خبرة فنية على أن يوافق رئيس إدارة التفتيش المركزي على ذلك وأن يتولى تكليف الخبراء بنفسه وأن يحدد تعويضاتهم عند الاقتضاء ضمن حدود الاعتمادات المخصصة لهذه الغاية في الموازنة .

#### ثالثاً - الجمهورية العراقية :

بإشراف الرقابة الإدارية العامة على مختلف الدوائر في الدولة هيئة التفتيش الإداري<sup>(١)</sup> وإن كانت تتبع وزارة الداخلية . وينظمها القانون رقم ٤٥ لسنة ١٩٣٦ والنظام (اللائحة) رقم ٤٢ لسنة ١٩٤٠ .

وتشمل التفتيش طبقاً لهذا النظام أموراً عدة هي :

(أ) تنفيذ القوانين والأنظمة والتعليمات وتقديم الاقتراحات لتعديلها عند اللزوم .

(ب) رفع الاقتراحات المؤدية إلى تحسين مستوى الإدارة وتقديم البلاد اجتماعياً واقتصادياً وإبداء الرأي حول فض ارتباط القرى والوحدات الإدارية أو إعادة ارتباطها وتعديل حدودها وإلغائها وكذلك إبداء الملاحظات عن الأمور المتعلقة بالحدود وعما يؤمن حسن الجوار .

(ج) قيام الموظفين بواجبهم وتقديم التقارير عن ذلك وعن سلوك الموظفين بصورة خاصة ولغات النظر إلى التأخيرات في المعاملات الرسمية .

---

(١) ولا يجوز لها تفتيش المحاكم والمحش إلا بطلب من الوزير المختص .

(د) الطرق والأحوال التي تجرى بمقتضاها الانتخابات النيابية والإدارية والبلدية .

(هـ) أسباب تزايد الجرائم وتقديم الاقتراحات لاستصدار تلك الأسباب و توزيع قوات الشرطة وكيفية استخدامها وأدائها وأجبتها .

(و) أحوال السجون والأوقاف وطريقة إدارتها وأسباب تأخير البت في قضايا الموقعين وتوجيه أنظار السلطات الإدارية والقضائية إلى ذلك .

(ز) الاهتمام بشئون العشائريين والآراء حول ما يجب اتخاذه لتحسين حالة العشائر الاجتماعية والاقتصادية ورفع الاقتراحات عن إسكانهم وعن قضايا الأراضي المتعلقة بهم .

(ح) شئون المستشفيات وسائر المؤسسات الصحية وطاب اتخاذ تدابير ضد الأمراض الوبائية وإبداء المطالبات لتحسين الأحوال الصحية .

(ط) أعمال البلديات وتدقيق ميزانياتها ومشاريعها العامة ( بما فيها مشاريع لجان الماء والكهرباء التابعة للبلديات ) .

(ي) الشئون المالية وبقايا الواردات وتقديم المقترحات بشأن تأمين سرعة جبايتها .

(ك) حالة مباني الحكومة والبلديات وأعمالها ورفع الملاحظات عن طريق صيانتها وحسن إدارتها وجريان معاملات الاستملاك ( نزع الملكية ) وكذلك التدقيق عن أعمال لجان التسوية غير القضائية بطلب من وزارة العدل .

(ل) أعمال الري ومشاريعه وتحكيم السداد وشئون الطارق والجسور وسائط النقل ومشاكل ذلك مع بيان التحسينات والإصلاحات اللازمة بين حين وآخر .

(م) تدقيق معاملات الجلسية وتسجيل النفوس والاكتسابات العامة

والإكصليات وإبداء الآراء لتعميم الثقافة وتحسين الزراعة والبيطرة وكذلك تدقيق معاملات التجنيد بقدر ما يتعلق بإدارة المحافظات.

وقد خول مفتشو الهيئة صلاحيات واسعة في مباشرة أعمالهم تتمثل فيما يلي :

(١) سحب يد ( وقف ) أى موظف خاضع للتفتيش عدا رؤساء الدوائر والمحافظين وذلك في الأحوال التالية :

- ١ - لدى ظهور اختلاس أو تصرفات سيئة في المعاملات .
- ٢ - عند الاعتناع عن بيان محتويات المصاديق والمستودعات أو عند وجود نقص فيها .

٣ - عند امتناع الموظف عن إعطاء الأجوبة وإبراز الدفاتر والأوراق الحسابية والقيود الرسمية .

وللمفتش إجراء ذلك أيضاً إن وجدت أسباب ضرورية ومستعجة أخرى تستلزم سحب اليد على أن يخبر في كل هذه الحالات الوزير والمحافظ المختص فوراً مع بيان الأسباب الموجبة كتابة .

(ب) استجواب الموظفين الذين خول صلاحية تفتيش أعمالهم وفق القانون أو أى شخص له علاقة بأى عمل قاموا به أو عن أية قضية . وإيهم إعطاء الأجوبة على الأسئلة الموجبة إليهم من قبل المفتش بهذا الشأن بدون تردد وعلى المفتش أن يرفع تقريره حالاً إلى الوزير إذا وجد عملاً مضراً بمصلحة الحكومة والأهلين .

(ج) تعتبر تقارير المفتشين المتعلقة بسلوك الموظفين وكفائتهم والمؤيدة قبل الوزير المختص حجة لدى لجان الانضباط (التأديب) أو مجلس الانضباط العام ما لم يثبت لديها ما يناقض تلك التقارير .



وزى إعادة النظر في تنظيم هيئة التفتيش الإدارى بما يتفق والتنظيم الإدارى المعاصر لأجهزة الدولة وخاصة أجهزة اقتطاع العام وأن تأخذ الهيئة شكل ووضع جهاز مركزى مستقل بما يتلاءم مع دورها الرقائى الشامل .

وابعا - للملكة العربية السعودية :

تسند الرقابة الإدارية الشاملة إلى كل من ديوان المظالم و هيئة الرقابة والتحقيق . .

#### ١ - ديوان المظالم :

وهو يشبه قضاء المظالم فى الدولة العربية الإسلامية بل أنه أخذ عنه تسميته . كما أنه يقرب من نظام الرقابة المعروف فى الدول الاسكندنافية باسم « الأبودسمان » .

وقد أنشئ هذا الديوان عام ١٣٧٤ هـ بموجب المرسوم الملكى رقم ٩٧٥٩/١٣/٢ بتاريخ ١٣٧٤/٩/١٧ هـ . والذى تقضى مادته الأولى بأن « يشكل ديوان مستقل باسم ديوان المظالم ، ويقوم بإدارة هذا الديوان رئيس من درجة وزير يعين بمرسوم ملكى وهو مسئول أمام جلالة الملك وجلالته المرجع الأعلى له . .

يختص الديوان طبقاً لرسوم إنشائه بما يأتى :

( أ ) تسجيل جميع الشكاوى المقدمة إليه .

( ب ) التحقيق فى كل شكوى تقدم أو تحال إليه وإعداد تقرير عنها يتضمن وقائعها وما أسفر عنه التحقيق فيها أو الإجراء الذى يقترح الديوان اتخاذه بشأنها والأسباب التى يقوم عليها الإجراء المقترح .

( ج ) إرسال هذا التقرير إلى الوزير أو الرئيس المختص مع إرسال

صورة منه إلى ديوان جلالة الملك وصورة أخرى إلى ديوان رئيس مجلس الوزراء - وعلى الوزير أو الرئيس المختص خلال أسبوعين من استلامه التقرير أن يبلغ الديوان بتنفيذ الإجراء المقترح أو بمعارضته له وفي هذه الحالة يتعين إبداء أسباب معارضته له وعند ذلك يرفع رئيس الديوان تقريره إلى جلالة الملك ليصدر أمره في موضوع التقرير .

وإذا كانت الشكوى موجهة إلى وزير أو رئيس مسئول يرفع رئيس الديوان الأمر إلى جلالة الملك ليصدر أمره بما يرى اتخاذه بشأنها .

ولرئيس الديوان ولن يتعده من موظفيه الصلاحيات الكاملة في البحث والتعقيب في الوزارات والمصالح المختلفة لتحديد المسئولية والمسئولين وكذا في سؤال الوزارات والمصالح في هذا الشأن واستدعاء الموظفين للتحقيق معهم وعند لزوم والاقتضاء تفتيشهم وتفتيش منازلهم . وعلى الجهات الرسمية والأهلية معاونة الديوان في الإجراءات التي يرى أنها كفيلة لإظهار الحقيقة وتحديد المسئولية .

ويضم الديوان مجموعة من المحققين في مختلف التخصصات ، فضلا عن المستشارين الذين يشكلون لجنة تدقيق القضايا برعاية نائب رئيس الديوان وتولى مراجعة تقارير المحققين تمهيداً لاعتادتها أو إعادتها إلى المحقق للاستيفاء<sup>(١)</sup> .

## ٢ - هيئة الرقابة والتحقيق :

وهي هيئة تختص بالكشف عن مخالفات العاملين والتحقيق مع المنسوب

---

(١) راجع لأستاذ سمير شلح بحث « ديوان النظام » المنشور بمجلة الإدارة العامة - إصدار معهد الإدارة العامة بالرياض في عدد ديسمبر ( كانون أول ) سنة ١٩٦٦ .

إليهم ارتسائها ، وقد أنشئت بموجب نظام تأديب الموظفين الصادر بالمرسوم الملكي رقم م/٧ لسنة ١٣٩١ هـ ( ١٩٧١ م ) .

وتتبع الهيئة رئيس مجلس الوزراء وتشكل من رئيس ووكيلين وعدد كاف من الأعضاء ذوي التخصص ومن الموظفين الإداريين والمستخدمين .

وتضم الهيئة جهازين أحدهما الرقابة والآخر للتحقيق . ويتكون كل جهاز من إدارات يعين عددها ودائرة اختصاص كل منها والإجراءات التي تسير عليها بقرار من رئيس مجلس الوزراء بناء على اقتراح رئيس الهيئة .

وتختص الهيئة بما يأتي :

- ١ - إجراء الرقابة اللازمة للكشف عن المخالفات المالية والإدارية .
- ٢ - فحص الشكاوى التي تحال إليها من الوزراء المختصين أو من أية جهة رسمية مختصة عن المخالفات المالية والإدارية .
- ٣ - إجراء التحقيق في المخالفات المالية والإدارية التي تكشف عنها الرقابة وفيما يحال إليها من الوزراء المختصين أو من أية جهة رسمية .
- ٤ - متابعة ما يحال من دعاوى إلى هيئة التأديب . وتمارس الهيئات هذه الاختصاصات مع عدم الإخلال بسبلطة الجهة الإدارية المعنية في الرقابة وفحص الشكاوى والتحقيق .

خلاصة - الجمهورية العربية السورية :

تباشر الرقابة الإدارية على مستوى الدولة الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش ، المنشأة بالمرسوم التشريعي رقم ١٨٢ لسنة ١٩٦٩ لتحل محل مكتب تفتيش الدولة .

ويشمل نشاطها الرقابي الجهات الآتية :

( ١١ - الإدارة العامة )

١ - الوزارات والإدارات والمؤسسات العامة ذات الشخصية القانونية والاستقلال المالي والهيئات الأخرى والوحدات الإدارية والمحلية ومديريات الأوقاف .

٢ - المؤسسات العامة ذات الطابع الاقتصادي والشركات والمؤسسات التابعة لها والجمعيات التعاونية على اختلاف أنواعها .

٣ - أية جهة أخرى تقوم الدولة بمنحها سلفاً أو قرضاً أو إعانات أو تضمن لها حداً أدنى من الربح أو كان لها علاقة أو تأثير به. لمية التحويل الاشتراكي .

وتمارس الهيئة الاختصاصات التالية :

١ - مراقبة تنفيذ القوانين والأنظمة وكذلك القرارات والبلاغات والتعليمات الصادرة عن رئيس مجلس الوزراء والوزراء ، والتأكد من أن الأنظمة والوائح والقرارات والبلاغات والتعليمات النافذة والصادرة بتطبيق تلك القوانين وأية لتحقيق الغرض منها .

٢ - مراقبة تنفيذ الخطط الاقتصادية المادية والمالية من نواحي المشروعات والمحاسبة والكفاية والرقابة الاقتصادية وإبداء رأيها في الحسابات النهائية وفي تقارير المتابعة المتعلقة بتلك الخطط وتقديم تقارير بشأنها إلى رئيس مجلس الوزراء .

٣ - مراقبة تنفيذ عتلف استثمارات الدولة في مواعيدها ومدى تحقيقها للأهداف المقررة وخاصة الاقتصادية منها ، وكذلك مراعاة توجيه وتركيز الطاقات التتوبلية والمادية لإيجاز المشروعات الحيوية .

٤ - مراقبة تحسين وتكميل وتيسيط العاملين الإدارى والإنتاجى فى

أجهزة الدولة والقطاع العام وبحث وتحري أسباب القصور في العمل والإنتاج بما في ذلك الكشف عن عيوب النظم الإدارية والفنية والمادية التي تمرقل السير المنظم للأجهزة العامة واقتراح وسائل تلافيا .

٥ - مراقبة مراكز التعليم العالي والتربية والتأكد من حسن تنفيذ الخطط الموضوعة لرفع المستوى التربوي والثقافي لدى المواطنين ومدى تحقيقها لأهداف الدولة في تكوين الكادرات الكفيلة بتحقيق المهام الاشتراكية .

٦ - مراقبة تطوير وتنفيذ الخطط المتعلقة بالحماية الصحية الشاملة في المنشآت الصناعية وفي الزراعة وفي المدن والنواحي والقرى .

٧ - مراقبة كفاية النفقات العامة للحيلولة دون بثره أموال الدولة وممتلكات الشعب .

٨ - بحث شكاوى المواطنين عن مخالفة القوانين والأنظمة أو الإهمال في أداء واجبات الوظيفة وبحث مقترحاتهم لتحسين الخدمات وانظام سير العمل وسرعة الإنجاز .

٩ - الكشف والتحقيق والتفتيش عن المخالفات الإدارية والمالية والجرائم الجرامية والاقتصادية التي تقع من العاملين أثناء أدائهم العمل واقتراح الوسائل الكفيلة بتلافيا والحيلولة دون وقوعها وفحص الشكاوى والطلبات التي تقال إليها بشأن هذه المخالفات والجرائم من رئيس الوزراء والوزراء والرؤساء والمختصين أو من أية جهة رسمية أخرى .

١٠ - التحقق مما إذا كانت هيئات الرقابة تقوم برسالتها على الوجه الصحيح وتحقق الأهداف المقررة لها ، وما إذا كانت القواعد المنظمة لشئون الرقابة تتصف بالكفاية والدقة اللتين تحققان رقابة فعالة وناجحة .

١١ - التحقيق في قضايا الكسب غير المشروع بتكليف من رئيس مجلس الوزراء .

سادساً - الجماهيرية العربية الليبية الشعبية الاشتراكية :

الجهاز المركزي الرقابة الإدارية العامة :

أنشئ هذا الجهاز سنة ١٩٧٠ وقد أُلحق بمجلس قيادة الثورة لتحقيق الفعالية الكافية له . وهو يهدف إلى تحقيق رقابة فعالة على الأجهزة التنفيذية في الدولة ومتابعة أعمالها للتأكد من مدى تحقيقها لمسئولياتها وأدائها لواجباتها في مجالات اختصاصاتها وتنفيذها القوانين واللوائح ، ومن أن العاملين في الدولة يستمعون في أوله أعمالهم خدمة الشعب . كما يحمل الجهاز على الكشف عن الجرائم والمخالفات المتعلقة بأداء واجبات الوظيفة أو الخدمة العامة وتحقيقها واتخاذ الإجراءات اللازمة لمساءلة مرتكبيها<sup>(١)</sup> .

ويباشر الجهاز اختصاصاته بالنسبة للوزارات والمصالح والأجهزة المحلية والمؤسسات والهيئات العامة والخاصة ذات النفع العام ، وكذا شركات وأجهزة القطاع الخاص التي تباشر أعمالاً لحساب الجهات السابقة والجهات التي تسهم فيها الدواة أو تشرف عليها وأي جهة في الدولة .

ويشكل الجهاز من الأقسام الثلاثة التالية :

قسم المتابعة - ويباشر الاختصاصات الآتية :

- متابعة تنفيذ القوانين واللوائح والتحقق من وضعها موضع التنفيذ وأن التطبيق العملي لها سليم ولا انحراف فيه ، وأنها وافية لتحقيق الغرض منها .
- متابعة تنفيذ المشروعات التي يطلب رئيس مجلس قيادة الثورة أو رئيس مجلس الوزراء متابعة تنفيذها .

(١) أنشئ الجهاز بمقتضى القانون رقم ١١٦ لسنة ١٩٧٠ ، المعدل بالقانون رقم ١٠٦ لسنة ١٩٧٢ و رقم ٨٨ لسنة ١٩٧٤ .

- تحرى أسباب القصور أو التراخي أو الانحراف الذى تسفر عنه متابعة تنفيذ القوانين واللوائح والمشروعات المشار إليها فى البندين السابقين وبمحت ودراسة ما يتكشف له من نقص أو غوض فى التشريع ، واقتراح الوسائل الكفيلة بتدارك ذلك وتلافيه .

قسم الرقابة - ويأشر الاختصاصات الآتية :

- إجراء التحريات اللازمة لاستقصاء أسباب القصور فى العمل فى ميادين الإنتاج والخدمات التى تؤدىها الدولة ، والكشف عما يشوب النظم المعمول بها من عيوب يكون من شأنها عرقلة حسن سير العمل فى مختلف مرافق الدولة وأجهزتها التنفيذية أو عدم انتظامه باطراد وسرعة ، وعلى وجه يحقق أهداف الدولة وسياساتها فى سبيل خدمة الشعب واقتراح الوسائل الكفيلة بتلافي كل ذلك بما يؤدى إلى زيادة الإنتاج وكفايته وتحسين الخدمات وتطويرها وسرعة إنجازها .

- الكشف عن الجرائم والمخالفات التى تقع من العاملين فى الدولة والشركات التى تساهم فيها أثناء مباشرتهم لأعمالهم أو بسببها وضبط هذه الجرائم والمخالفات .

- الكشف عن الجرائم التى تقع من غير المذكورين فى الفقرة السابقة وتستهدف المساس بأداء واجبات الوظيفة أو الخدمة العامة أو إلحاق الضرر بالمصلحة العامة للدولة وضبط هذه الجرائم وذلك بشرط الحصول على إذن كتابي من النيابة العامة قبل اتخاذ هذه الإجراءات .

- دراسة ومبحث ما يرد فى الصحف أو فى وسائل الإعلام المختلفة من شكاوى أو تحقيقات أو استطلاعات إعلامية أو مقترحات تتعلق بسير العمل

في الجهات التي يصرى عليها القانون ، وتتناول اقتراحات تتصل بتحسين الخدمات وزيادة الإنتاج أو بمعالجة أوجه الإهمال أو سوء الإدارة أو الاستغلال أو تتضمن الإشارة إلى مخالفات للقوانين أو تضرر في أداء واجبات الموظفين والخدمات العامة أو انحراف فيها .

- إجراء التحريات اللازمة لكشف أي ممارسة إدارية جائرة ضد عامل أو موظف في الدولة تقع عليه من رؤسائه خلافاً للقوانين والقرارات واللوائح وما في حكمها .

#### قسم التحقيق :

وقد حدد اختصاصه في إجراء التحقيق في المخالفات المحالة إليه . وما يتلقاه من شكاوى الأفراد والهيئات التي يثبت الفحص جديتها .

ونرى في ختام هذا العرض المقارن لأجهزة الرقابة الإدارية أن يتوافر لها ما يأتي :

أولاً - تبعيتها لقمة الهيئة التنفيذية في الدولة لضمان فاعلية دورها الرقابي في تصحيح مسار الإنجاز في الأجهزة الإدارية المختلفة .

ثانياً - أن يضم تشكيلها عناصر ذات تخصصات متنوعة ومتكاملة بما يتيح لها فاعلية الرقابة على أداء الأجهزة الإدارية وتقييمها على أساس واقعي سليم .

ثالثاً - أن يكون لأعضاء هذه الأجهزة من الحصانات والضمانات ما يكفل لهم الاستقلال والحياد في قيامهم بدورهم الرقابي .



رابعاً - إلزام الأجهزة الإدارية بتزويد الجهاز الرقابي بكل ما يحتاجه من بيانات ومعلومات ليتسنى له القيام بدوره على خير وجه .

خامساً - تجميع الأنشطة الرقابية في جهاز رقابي واحد لتفادي الازدواج والتعارض في حالة تعددها ومن ثم يتعين أن يتولى فحص الشكاوى والتحقيق مع الموظفين المقصرين ومتابعة الإنجاز في جهاز للرقابة الإدارية على مستوى الدولة .

## الفصل الثالث

### أجهزة التنظيم الإداري

مقدمة عامة

مفهومها :

هي أجهزة استشارية قوامها عناصر متخصصة في إجراء بحوث التنظيم الإداري بمختلف الدوائر ، ويطلق عليها اصطلاحاً اسم « وحدات التنظيم والأساليب » O. & M. Units .

وتعنى هذه الوحدات خبراء وأخصائيين في التنظيم الإداري يطلق عليهم أحياناً اسم المحللين الإداريين أو المنظمين . ودور المنظم استشاري بحت ولذا يقال المنظم مشاور The organizer is an adviser فهو « أهل الرأي » Staff لا التنفيذ Line ، إذ تقع مسؤولية الأخذ برأي وحدة التنظيم والأساليب وتنفيذه أو رفضه على عاتق رئيس الدائرة المنوط به تسييرها .

نشاطها وأختصاصاتها :

لا شك في أن التنظيم الإداري يدخل أصلاً في صميم اختصاص القيادات الإدارية باعتبارها المسئولة وحدها عن سير العمل وانتظامه في دوائرها ، غير أن تزايد أعبائها مع اتساع وتنوع نشاطات الدولة المعاصرة جعلها عاجزة عن التفريغ لمهام التنظيم الإداري . فضلاً عن أن التنظيم الإداري غدا اليوم تخصصاً له خبراؤه المختصون في عملياته ودراساته مما اقتضى إنشاء أجهزة متفرغة ومخصصة في التنظيم الإداري وبحوثه .

وقد توسعت الدول المختلفة في إنشاء وحدات التنظيم الإداري وبخاصة بعد

الحرب العالمية الثانية التي خلفت الكثير من المشاكل المتعلقة بالتنظيم وإعادة التنظيم reorganization ومحاولة الدول الجديدة والتنمية الإفادة من مواردها المادية والبشرية المحدودة بما اضطرها إلى إنشاء أجهزة تنظيمية لإجراء الفحص المنظم لهذه الأمور .

وأجهزة التنظيم قد تكون مركزية مباشر وظائفها بالنسبة لسائر وحدات الإدارة العامة وقد تكون محلية يقتصر عملها على وحدات إدارية معينة . وتمثل اختصاصات وحدات التنظيم المركزية فيما يلي :

١ - إنشاء إدارات ومكاتب التنظيم المحلية والإكثار منها في الوزارات والمصالح وتزويد هذه المكاتب بالمشورة والمعاونة الفنية وتنسيق جهودها .

٢ - القيام بالأبحاث والدراسات في مجال التنظيم وأساليب العمل ووضع أنماط موحدة للأساليب والأدوات المكتتية ويعتبر ذلك جانباً هاماً من أبحاثها التنظيمية .

٣ - تقديم الخدمات الاستشارية عند مناقشة إنشاء أو توسيع الوحدات المحلية للتنظيم بمعرفة المستويات الإدارية العليا .

٤ - إيجاد قسم استعلامات داخلي وخارجي مزود بكافة المعلومات الفنية في مجال التنظيم والأساليب O&M سواء في داخل الدولة أو خارجها وكذا الدوريات والمطبوعات التي تحوى معلومات مبسطة في هذا الخصوص .

٥ - تكوين مكتبة تضم المراجع الفنية في التنظيم وأساليب الحفاظ والآلات المكتتية وغيرها المتبعة في كثير من الدول المتقدمة .

٦ - تنظيم دراسات تدريبية تخصصية لموظفي التنظيم الإدارى .  
أما وحدة التنظيم المحلية فتقوم بدراسة التنظيم وأساليب العمل في الوحدة الإدارية التي تعمل بها وكذا بالنسبة لمختلف فروعها وأقسامها . كاتدر من المشاكل

الإدارية التي تصل بالأعباء الجديدة واتساع نشاط الوحدة الإدارية أو تطويره.

#### اصلاحها وتطويرها :

ونظراً للارتباط الوثيق بين عنصرى العمل والعاملين في التنظيم والإدارة، لذلك ظهر اتجاه حديث يرمى إلى مداخل اختصاصات وحدات التنظيم الإدارى إلى بعض جوانب شئون العاملين ذات الارتباط الوثيق بنشاطات هذه الوحدات كخطيط القوى العاملة وترتيب الوظائف والتدريب .

وهذا ما تبرزه نماذج التطبيق العربى التي سنعرض لها وخاصة في مصر والعراق . وهو ما أكدته تقرير د فولتون ، لسنة ١٩٦٨ بشأن إصلاح الخدمة المدنية في بريطانيا<sup>(١)</sup> . إذ طالب بتحويل وحدات التنظيم والأساليب المحلية إلى وحدات للخدمات الإدارية *management service units* ذات اختصاصات أوسع وأشمل باعتبارها أدوات حيوية للإصلاح الإدارى الذاتى فى مختلف دوائر الدولة . وقد أوضح التقرير ذلك بحق عندما أشار إلى أن تنفيذ مقترحات الإصلاح التي انتهى إليها لا يمكن في ذاته ضمان الكفاية الكاملة وتوفير أعلى مستويات الإدارة إذ أن الخدمة المدنية في حاجة إلى الجهاز السليم الذي يضمن لكل دائرة تطوير تنظيمها أولاً بأول ، وإجراء لمص دورى منتظم لكفائتها وتطبيق أفضل الأساليب والوسائل الفنية المتاحة بصفة مستمرة في ممارسة مهامها وهو ما ينبغي أن تقع مسؤوليته أساساً على

---

(١) تراجع الجزء الأول من التقرير ص ٤٤ - ٥٦ . وللتضمن خلاصة دراسات وتوصيات لجنة لورد فولتون لإصلاح الخدمة المدنية في بريطانيا والتي أجهزت مهمتها للمدة من سنة ١٩٦٦ حتى سنة ١٩٦٨ وقد قدمه رئيس الوزراء إلى البرلمان البريطانى في يوليو (حزيران) سنة ١٩٦٨ - ومختصر هذا التقرير بما تضمنه من مقترحات تغيير الجدرى في الخدمة المدنية البريطانية ومفاهيمها وفيها الأساسية ثورة في الفكر الإدارى البريطانى . والتقرير بعنوان :

The Civil Service : Vol I Report of the Committee ( 1966 - 1968 ) Chairman : Lord Fulton ( London , 1968 ) .

الوزارات والمصالح نفسها وبالذات أقسام التنظيم والأساليب وأقسام  
شئون العاملين ( الذاتية ) بها مستعينة في ذلك بالجهاز المركزي للخدمة المدنية  
The Civil Service Department المقترح .

وقد انتهى هذا التقرير إلى المقترحات الهامة التالية في إصلاح أجهزة  
التنظيم الإداري المحلية :

( ١ ) اقترح بالنسبة للعاملين في هذه الأجهزة أن يكونوا من أعلى  
المستويات الوظيفية - فوق مستوى الإدارة الوسطى - حتى لا يجهدوا حرجاً  
في أن تشمل دراساتهم مستويات الإدارة العليا في دوائهم .

وأن يختاروا من الإداريين المتخصصين *Specialists* لا مجرد إداريين  
ذوي إعداد عام *generalists* . وأن يكونوا متفرغين وشاغلين لوظائفهم بهذه  
الوحدات بصفة دائمة .

( ب ) اشترط بالنسبة للشعاعات هذه الأجهزة أن تشمل دراساتها ما  
يرتبط بتنظيم العمل من شئون العاملين . وأن لا تقتصر هذه الشعاعات على  
ما يطلبه رؤساء دوائهم من بحوث التنظيم الإداري بل تتناول أيضاً الفحص  
الدوري المنتظم للأوضاع الإدارية في دوائهم واقتراح متطلبات التنظيم  
الإداري السكف لها .

وزي أنه نظراً لعدم توافر أخصائيي التنظيم الإداري وخاصة في الدول  
الجديدة والنامية والاكتفاء بإنشاء أجهزة مركزية للتنظيم الإداري ابتداءً مباشر  
دراساته في سائر وحدات الإدارة العامة وتولى إعداد أخصائيين للتنظيم  
يكونون نواة وحدات التنظيم المحلية في الوزارات والهيئات العامة ، عل أن  
ترتبط هذه الوحدات بالجهاز المركزي للتنظيم الإداري فنياً .

ونعرض فيما يلي نماذج تطبيقها في عالمنا العربي .

أولاً — جمهورية مصر العربية :

يأمر مهام التنظيم الإدارى على مستوى الدولة الإدارة المركزية للتنظيم وطرق العمل التابعة للجهاز المركزى للتنظيم والإدارة المنشأ سنة ١٩٦٤ ، كما يباشرها على مستوى الوزارات والمصالح والهيئات العامة وحدات التنظيم والإدارة التى ينظمها حالياً القرار الجمهورى رقم ٣٣ لسنة ١٩٧٧ . وفيما يلى اختصاصات كل منها :

- الإدارة المركزية للتنظيم وطرق العمل ، وتختص بما يلى :
  - المعاونة فى إجراء الدراسات الخاصة بخطة التنمية الإدارية ومتابعة تنفيذها وذلك فى مجالات التنظيم وطرق العمل ومعدلات الأداء .
  - استصلاح وتخصيص المشاكل التنظيمية التى تقابل الأجهزة الإدارية واقتراح وسائل التغلب عليها .
  - وضع الأنماط التنظيمية فى الأجهزة الإدارية فى جميع المستويات ودراسة ووضع معدلات الأداء المناسبة وقياس العمل والمقررات الوظيفية والعمل على نشرها للاسترشاد بها .
  - القيام بالدراسات فى مجالات التنظيم وطرق العمل ومعدلات الأداء ومتابعة البحوث والتطورات العلمية الحديثة فى هذه المجالات والاتصال بالهيئات العلمية المحلية التى تقوم بنشاط مماثل للإفادة من تجاربها وخبراتها .
  - دراسة الموقف التنظيمى لكافة الأجهزة الإدارية ومتابعة التغيرات التى تحدث فيها أولاً بأول وتوفير البيانات والمعلومات المتعلقة بذلك .
  - تقييم كفاءة التنظيم القائم بالأجهزة الإدارية ومدى مساهمتها فى تحقيق أهدافها وكذا متابعة التبديلات التنظيمية التى تدخلها هذه الأجهزة وأثرها فى كفاءة وفاعلية التنظيم .

- إعداد الدليل الإداري العام للدولة ونشره على الأجهزة الإدارية والوحدات وتقديم المعونة الفنية في عمليات التنظيم وطرق العمل ومعدلات الأداء والمقررات الوظيفية إلى الأجهزة الإدارية .

- مراجعة مشروعات القوانين واللوائح المتعلقة بالنواحي التنظيمية وتبسيط الإجراءات ومعدلات الأداء ومراجعة سائر القوانين القائمة من النواحي المذكورة يفرض تطورها وإبداء الرأي الفني بشأنها .

- تقديم المعونة الفنية عند طلبها إلى الأجهزة الإدارية ووحدات التنظيم والإدارة بها وذلك عند قيامها بأعمال التنظيم الخاصة بها .

- مراجعة مشروعات إنشاء الأجهزة الجديدة أو تعديل الهياكل التنظيمية أو اختصاصات الأجهزة القائمة وذلك قبل اعتمادها من السلطة المختصة .

- مراجعة مشروعات التنظيم والدراسات الخاصة بمعدلات الأداء والمقررات الوظيفية وتبسيط الإجراءات والنماذج والتصميم الداخلي لمكان العمل المعدة بمعرفة الأجهزة الإدارية وإبداء الرأي الفني بشأنها (١) .

#### وحدات التنظيم والادارة:

تهدف وحدة التنظيم والإدارة إلى رفع مستوى كفاءة الأداء بالجهة المنشأة بها، وذلك عن طريق تقديم المعاونة في مجال التنظيم والإدارة للمسؤولين فيها .

وفي سبيل تحقيق هذا الهدف تختص الوحدة بما يلي :-

---

(١) يراجع نزار رئيس الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة بتنظيمه الداخلي ولم

### أولاً - في مجال التنظيم :

- ١ - دراسة التخطيط التنظيمي للوحدة الإدارية وإعداد الدراسات وتقديم المقترحات التي تؤدي إلى حسن التنظيم .
- ٢ - إبداء الرأي الفني في مشروعات إنشاء الوحدات الجديدة أو تعديلها أو إلغائها .
- ٣ - إجراء الدراسات الخاصة بتبسيط الإجراءات والنماذج والسجلات وتخطيط مكان العمل بما يحقق الارتفاع بكفاءة الأداء والاقتصاد في التكاليف .
- ٤ - إجراء الدراسات المتعلقة بمعدلات الأداء وحساب المقررات الوظيفية .
- ٥ - إعداد ونشر دليل العمل ، خاصة العمليات المتصلة بالجمهور وكذا الدليل الإداري للجهة .
- ٦ - الاحتفاظ بكافة وسائل التنظيم من القرارات والتعليقات المنشأة والمنظمة للأجهزة والوحدات في الجهة المنشأة بها .
- ٧ - إعداد التقارير الدورية المتعلقة بالموقف التنظيمي وعرضها على رئيس الجهة .

### ثانياً - في مجال ترتيب الوظائف وتخطيط القوى العاملة :

- ١ - إعداد نظام ترتيب الوظائف على أساس واجباتها ومسؤولياتها وتحديد المؤهلات اللازمة لشغلها بمراعاة التعليمات التي تصدرها الإدارة المركزية لترتيب الوظائف بالجهاز المركزي للتنظيم والإدارة في هذا الشأن .
- ٢ - الإشراف على إجراءات تنفيذ نظام ترتيب الوظائف في الأجهزة والوحدات المرؤوسة .



٣ - متابعة إعادة تقييم الوظائف بالأجهزة والوحدات المرؤسة .

٤ - إعداد التوصيات في شأن تطوير النظم والقواعد الخاصة بالبدلات  
والمسكافات والتعويضات .

٥ - إقترح ما يخص من الوظائف من حيث العدد والفئة لكن من  
الأجهزة والوحدات المرؤسة .

٦ - إحصاء وتسجيل العاملين بالجبهة والاحتفاظ بالبيانات الخاصة بهم ،  
وموافاة الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة بالموقف الإجمالى فى هذا الشأن .

٧ - حصر العاملين بالجبهة - عدداً ونوعاً ومستوى - وتحديد احتياجات  
الجبهة من العمالة من مختلف المهن والفئات بالاشتراك مع شئون العاملين .

ثالثاً - التدريب :

١ - تحديد وتصنيف الاحتياجات التدريبية لجميع العاملين بالجبهة وكذا  
تحديد الإمكانيات التدريبية بها ووضع خطة التدريب ، والاشتراك مع وحدة  
شئون العاملين فى دراسة وتحليل تقارير كفاءة العاملين للتعرف على احتياجاتهم  
التدريبية .

٢ - الاتصال بأجهزة التدريب المختلفة داخلياً وخارجياً وتبادل الخبرات  
والبحوث والإحصاءات والدراسات .

٣ - الإعلام عن البرامج التدريبية المختلفة ، ونشر الوعى التدريبى بين  
العاملين عن طريق البرامج والندوات والنشرات .

٤ - وضع خطة لتوزيع المنح والبعثات وحوافز التدريب مع مراعاة  
تكافؤ الفرص والمعدالة بين العاملين .

٥ - متابعة أعمال المتدربين عن طريق تلقى صور من تقارير رؤسائهم

عن مدى الاستفادة التي حصلوا عليها من التدريب - والعمل على تطوير البرامج على ضوء تقييم الدورات التدريبية .

٦ - الإشراف على تنفيذ برامج التدريب التي تعقدتها الجهة ، ومتابعة وتقييم برامج التدريب التي تم خارج الجهة .

على أنه في الجهات الإدارية التي تتبعها وحدات تدريب مستقلة سواء أكانت إدارات أو مراكز أو معاهد - أو ما يماثلها يقتصر عمل وحدة التنظيم والإدارة في مجال التدريب على الاشتراك مع هذه الوحدات في وضع سياسة تدريب العاملين .

ويحدد القرار الصادر بإنشائها الهيكل التنظيمي والوظيفي للوحدة ومقرراتها الوظيفية وأسلوب عملها في ضوء المعايير التي يصدها الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة<sup>(١)</sup> .

يشترط فيمن يشغل إحدى وظائف الوحدة أن يكون حاصلاً على مؤهل عال يتفق وطبيعة العمل بالوحدة وأن يكون قد أمضى بنجاح البرامج التدريبية المتخصصة في مجال العمل بالوحدة .  
ويكون العاملون بالوحدة متفرغين لأعمالها .

وتباشر وحدات التنظيم والإدارة اختصاصها بمراعاة التعاون الفني مع الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة وذلك وفقاً لما يلي :-

( أ ) تتلقى الوحدة توجيهات الجهاز والعمل على تنفيذها في مجال إعداد الخطط القومية للتنمية الإدارية .

( ب ) تتلقى الوحدة إرشادات الجهاز ورأيه الفني فيما يدخل في مجال نشاطها من موضوعات .

---

(١) أصدر رئيس الجهاز الكتاب المؤرخ رقم ٣ لسنة ١٩٧٧ بهذه المعايير .

(ج) يشارك الجهاز في تدريب العاملين باوحدته مع باقي أجهزة التدريب .

(د) يتولى الجهاز تقييم عمل وحدات التنظيم والإدارة وإعداد تقارير في هذا الشأن يرسلها لرؤساء الجهات التي تنبها هذه الوحدات .

(هـ) تمد الوحدة الجهاز بكافة المعلومات والبيانات الخاصة بالأوضاع التنظيمية والوظيفية والتدريبية ، والتعديلات التي تطرأ عليها .

(و) يتولى الجهاز عقد لقاءات ومؤتمرات وندوات دورية يحضرها العاملون في هذه الوحدات لمناقشة المشكلات التي تصادف الوحدة في عملها والمساهمة في حلها وتبادل وجهات النظر والرأى وإطلاع هذه الوحدات على التطورات الحديثة في مجال عملها .

(ز) يتبادل وكل من الجُمُود والوحدات المنشآت والمعلومات والبحوث والنشريات التي تعمل على توحيد المفاهيم في مجالات العمل الإدارى .

#### ثانياً - الجمهورية العراقية :

يباشر التنظيم الإدارى على مستوى الدولة المركز القومى للاستشارات والتطوير الإدارى ، . ويشرف فنياً على وحدات عملية تباشر هذا النشاط في الوزارات والمؤسسات والمصالح والإدارات العامة في القطاع الحكومى يسمى كل منها " قسم التنظيم والاسانيب ، أو قسم التنظيم والإنتاجية ، في شركات ومنشآت القطاع العام الاقتصادى . ونعرض بإيجاز المركز القومى للاستشارات والتطوير الإدارى .

وينظمه حالياً القانون رقم ١٨٦ لسنة ١٩٧٠ وهو مؤسسة شبه رسمية يرتبط بمجلس التخطيط وله مجلس إدارة يشرف على أمور الفنية والمالية والإدارية ويرأس هذا الجهاز مدير عام . ويتكون من ثلاث إدارات هي : الاستشارات ، ( ١٢ - الإدارة العامة )

والبحوث والخدمات الالكترونية ، والتدريب : ويسعى المركز وفق قانونه لتحقيق الأغراض التالية :

( أ ) القيام بالدراسات والبحوث الاقتصادية والفنية والإدارية والمهنية لماله علاقة بعمليات التنمية القومية .

( ب ) النهوض بالمهارات الفنية والإدارية على مختلف المستويات وفي جميع القطاعات الإنتاجية والخدمات وفي المؤسسات الرسمية وشبه الرسمية والمصالح والمنشآت وشركات القطاع العام والخاص والمختلط .

( ج ) تعزيز وتطوير مهنة الإدارة العلمية والسعى لإعداد إداريين ومهنيين قياديين وتنمية قابلية التطوير الذاتي لديهم ليتمكنوا من مواكبة وتطبيق النظريات الحديثة في علم الإدارة ، ويساهموا بصورة فعالة في مشاريع التنمية القومية .

( د ) وضع وتحسين أساليب العمل في المؤسسات والقطاعات المذكورة في الفقرة ( ب ) بما يكمل رفع كفاءتها الإنتاجية وحسن استغلال الموارد المتاحة لتنمية قدرتها الذاتية على التوسع والتطوير .

( هـ ) أية أمور أخرى تخدم التنمية القومية وتحقق أغراض التطوير الإداري والإنتاجي والمهني .

#### وحدات التنظيم والأساليب :

استحدثت هذه الوحدات خطة التنمية الإدارية التي أعدها المركز القومى للاستشارات والتطوير الإدارى وأقرها مجلس قيادة الثورة في سنة ١٩٧٣ . على أن يتولها إنشاء وحدات التنظيم والإنتاجية في القطاع العام والاقتصادى . وتلعب هذه وتلك مباشرة الوزير أو الرئيس الأعلى للمؤسسة أو المصلحة أو المنشأة العامة وتقوم بالمهام الآتية :

- ١ - جمع المعلومات وإجراء المسوحات الخاصة بالتنظيمات الإدارية داخل الوحدة التنظيمية ومراجعة وتحليل أهدافها واختصاصاتها واقتراح تطويرها .
- ٢ - دراسة أساليب العمل وإجراءاته داخل الوحدة التنظيمية واقتراح الحلول التي تؤدي إلى تبسيطها وإزالة العراقيل الناجمة عن تكسب وتضخم الأعمال والتعطيل والازدواجية واتخاذ .
- ٣ - دراسة الهيكل الإداري للوحدة التنظيمية والوظائف اللازمة لأعمالها ومستوياتها ، وتحديد مستوياتها الإدارية وعلاقاتها الوظيفية .
- ٤ - دراسة تطوير العمل واقتراح ما يكفل زيادة الإنتاجية واستثمار الموارد والعلاقات بكفاءة .
- ٥ - وضع وتطوير أنظمة « معلومات إدارية » تساعد الوحدة التنظيمية في التخطيط والرقابة .
- ٦ - تطوير أنظمة الحفظ والأرشيف وأساليب الإدارة المكتبية الأخرى بما يكفل السرعة والدقة في العمل ، وعلى أسس علمية حديثة .
- ٧ - تطوير أعمال إدارات الذاتية بما يكفل تحويلها إلى « إدارات أفراد ، ومعاونتها في تخطيط التدريب ووضع مواصفات الأعمال .
- ٨ - تطوير ووضع أنظمة محاسبة ومراقبة التكاليف لكي تساعد مختلف المستويات الإدارية في التخطيط والرقابة .
- ٩ - إصدار دليل للمعاملات يسمح لموظفي الوحدة بتنظيمية والوحدات التنظيمية الأخرى في أن يكونوا على بينة من كيفية إنجاز المعاملات الرسمية المختلفة .

### علاقة المركز بالوحدات :

يتولى المركز الإشراف والتوجيه الفني لأقسام التنظيم والأساليب وأقسام التنظيم والإنتاجية، وتعرض خطة العمل لهذه الأقسام على الوزير المختص أو الرئيس الأعلى للوحدة التنظيمية لمناقشتها ومن ثم إصدار الأوامر اللازمة لتنفيذها.

على أنه في حالة نشوء خلاف بين المركز والوزير المختص تعرض وجهات النظر على مجلس التخطيط ويكون القرار الذى يصدره المجلس بهذا الخصوص قطعياً وواجب التنفيذ .

ولضمان حسن سير العمل فى هذه الأقسام يمارس المركز بالنسبة لها الصلاحيات التالية :

١ - اختيار الموظفين الإختصاصيين الذين سيعملون بها من بين موظفى الوحدات الإدارية ، واقتراح نقل موظفين إليها من دوائر أخرى أو تعيين موظفين جدد وذلك وفق الشروط التى يضعها المركز بالاتفاق مع رئيس الوحدة الإدارية المختصة الذى يتولى إصدار قرارات تعيين أولئك الموظفين ولا يجوز نقلهم إلى وظائف أخرى إلا بالاتفاق مع المركز .

٢ - وضع برامج تدريبية لموظفى هذه الأقسام داخل البلاد وخارجها .

٣ - وضع أسلوب عمل هذه الأقسام وتحديد علاقتها بالإدارات العليا والأقسام الأخرى ضمن الوحدة الإدارية وذلك وفق أهداف الخطة .

٤ - دعوة واستخدام الخبراء والاستشاريين الأجانب وتحديد أجورهم ومكافآتهم تنفيذاً لأغراض الخطأ وتحسب هذه النفقات على ميزانية خطة التنمية<sup>(١)</sup>.

---

(١) مراجع الأستاذ فاطمى البسام - مرجع سابق ص ٢١٨ - ٢٢٥ .

### ثالثاً - الجمهورية اللبنانية :

أنشئت في لبنان وحدة مركزية لتنظيم الإدارى تسمى « إدارة الأبحاث والتوجيه » ، وهى تشكل مع إدارة التفتيش المركزى هيئة التفتيش المركزى كما سبقت الإشارة وقد نظمها المرسوم الاشتراعى رقم ١١٥ لسنة ١٩٥٩ على النحو التالى :

#### المهام الأساسية :

تتولى إدارة الأبحاث والتوجيه إرشاد الإدارات العامة إلى الوسائل الكفيلة برفع مستوى الإدارة وزيادة فعاليتها وتمكينها من القيام بمسئولياتها على خير وجه ولا سيما :

١ - تقديم الاقتراحات فى تنظيم الدوائر لكي تصبح أكثر ملائمة مع الحاجات الحقيقية ومع مصالح الجمهور وأكثر مقدرة على تحقيق أهدافها بسرعة وأقل كلفة ممكنة .

٢ - تحسين أساليب العمل الإدارى بالقيام بدراسات فنية واختصاص المعاملات وتبسيطها وإدخال الآليات فى بعض الأعمال الإدارية ، وتوحيد نماذج المطبوعات وتنظيم المحفوظات وتعديل هندسة المباني الإدارية وتوحيد الأثاث والمفروشات والأدوات والتجهيزات وإصدار المنشورات وغير ذلك .

٣ - القيام بدراسات وجمع إحصاءات عن الإدارات العامة والموظفين .

#### التعاون مع إدارات الدولة :

١ - يجب لمن تتدببه إدارة الأبحاث والتوجيه من الموظفين أو الخبراء التأهيلين لها أن يزور جميع الإدارات العامة وأن يطلع على نظمها ووثائقها ويدرس أساليب العمل فيها وعلى جميع الإدارات العامة أن تسهل مهمته

وتقدم إليه جميع المعلومات التي يحتاج إليها ، وتضع تحت تصرفه الموظفين  
اللازمين لمساعدته على القيام بمهمته .

٢ - لإدارة الأبحاث والتوجيه أن تختار في كل إدارة أو مصلحة موظفاً  
تتعاون معه للقيام بدراساتها وتحضير اقتراحاتها ، ويجرى اختيار هؤلاء  
الموظفين بمعرفة رؤسائهم وتنظم لهم إدارة الأبحاث والتوجيه دورات تدريبية  
وحلقات دراسية واجتماعات الباشئة والمناقشة وذلك بالتعاون مع إدارة  
الإعداد والتدريب .

٣ - يقدم كل من هؤلاء الموظفين تقريراً سنوياً لإدارة الأبحاث  
والتوجيه عن المهمة الموكولة إليه وعن النتائج التي توصل إليها .

#### فعالية الاقتراحات :

١ - تقدم إدارة الأبحاث والتوجيه دراساتها الفنية إلى الإدارة المختصة  
وترفعها باقتراحات عملية لتحسين الأوضاع التي تناولها الدراسة وترسل  
نسخة عن هذه الدراسة والاقتراحات إلى مجلس الخدمة المدنية .

٢ - على كل دائرة أن تبدي رأياً في اقتراحات إدارة الأبحاث والتوجيه  
في مهلة شهرين على الأكثر وإن لم تفعل أو تنفذ الاقتراحات ، رفع الأمر  
رئيس إدارة التفتيش المركزي إلى مجلس الوزراء لاتخاذ التدابير  
المناسبة .

٣ - على إدارة الأبحاث والتوجيه أن تقدم تقريراً سنوياً إلى رئيس  
إدارة التفتيش المركزي عن أعمالها في غضون السنة المنصرمة وعن النتائج التي  
توصلت إليها .

وقد تقرر بموجب قرارات الإصلاح الإداري الصادرة سنة ١٩٧٣  
باسم « مقررات مجمع إعبدا » إنشاء « هيئة مركزية للأبحاث والتنظيم الإداري »



مستقلة عن هيئة تفتيس الدولة وبديلة لإدارة الأبحاث والتوجيه وتولى مهامها بحيث يكون لها من استقلالها ما يدعم نشاطها ويحقق فاعليته .

وابعا - للملكة العربية السعودية :

### إنشاء وحدات التنظيم والإدارة :

كان إنشاء هذه الوحدات بناء على مقترحات خبراء مؤسسة فورد في مجال الإصلاح الإداري بالملكة . وقامت وزارة المالية والاقتصاد بإنشاء أول وحدة من هذا القبيل سنة ١٣٨٤هـ (١٩٦٤م) . ثم تابعت جهود هذه الوزارة في هذا الخصوص فوجت مشوراً إلى جميع الوزارات والدوائر تقترح فيه إنشاء وحدات للتنظيم والإدارة في كل منها وتقوم الإدارة المركزية للتنظيم بوزارة المالية والاقتصاد الوطني بالتعاون مع معهد الإدارة العامة إلى تنظيم برنامج تدريبي للعاملين في هذه الوحدات وتنظيم لقاءات معهم لتبادل الآراء ومعالجة ما يواجههم من مشاكل (٢) .

### الإدارة المركزية للتنظيم والإدارة :

صدر قرار وزارة المالية رقم ١٩٠٩/١٨/١ بتاريخ ٢٤-٧-١٣٧٨هـ . محمداً مهام ومسؤوليات هذه الإدارة على النحو التالي (٣) :

---

(١) برامج د . أميرة أبو مراد في كتاب « مقررات مجمع جيداً تحت المبرر » ص ١٠ ، ١٣٥ .

(٢) برامج ترك السديري في بحث بعنوان « وحدات التنظيم والإدارة ومسؤولياتها نحو تطوير أجهزة الدولة » المنشور بمجلة « الإدارة العامة » التي يصدرها معهد الإدارة العامة بالرياض في عددها الصادر في أكتوبر سنة ١٩٦٧ ص ١ وما بعدها .

(٣) تراجع لصوص هذا المجلد بمجلة الإدارة العامة سالفة الذكر في عدده أبريل سنة ١٩٦٧ ص ١١٢ .

١ - تطوير الأساليب التنظيمية في الأجهزة الحكومية المختلفة في جميع المستويات ووضع معدلات الأداء المناسبة ونشرها للاسترشاد بها في تنظيم هذه الأجهزة وتحديد حاجاتها من القوى العاملة .

٢ - مراجعة مشروعات إنشاء الأجهزة الجديدة قبل إدراجها في الميزانية ومراجعة إعادة تنظيم أو تعديل اختصاصات الأجهزة القائمة قبل اعتمادها من السلطة المختصة .

٣ إعداد وإبداء الرأي في مشروعات الأنظمة واللوائح المتعلقة بالنواحي التنظيمية والإدارية ومراجعة جميع الأنظمة القائمة بغرض العمل على تطويرها وتنسيقها عندما يطلب إليها ذلك .

٤ - التعاون مع معهد الإدارة العامة في تنسيق وعقد دورات تدريبية خاصة لموظفي التنظيم والإدارة العاملين في الوزارات والأجهزة الحكومية واختيار المراجع العليا التي تتماق بطبيعة عمل التنظيم والإدارة والتوعية باطلاع موظفي الوحدات عليها .

٥ - المساعدة في تأسيس وتنظيم وحدات التنظيم والإدارة في الأجهزة الحكومية المختلفة والتنسيق بين أعمالها وإعداد دليل يوضح اختصاصاتها وأهدافها ومدى بالمساعدات اللازمة لزيادة مقدرتها وكفاءتها ومتابعة أعمالها وتحليلها واستخلاص النتائج وتعميم المفيد منها .

٦ - الاشتراك مع الإدارة العامة للميزانية بوزارة المالية والاقتصاد الوطني في تحليل طلبات إحداث الوظائف الجديدة في الوزارات وأجهزة الدولة الأخرى .

٧ - نشر دليل سنوى عن التنظيم والإدارة لأجهزة الحكومة .

٨ - متابعة البحوث والتطورات الحديثة في التنظيم والإدارة لتحسين العمل وتبسيط الإجراءات بالاتصال بالهيئات المحلية والدولية التي تقوم بنشاط مماثل للاستفادة من تجاربها وخبراتها .

٩ - تيسيق العمل مع مصلحة الإحصاءات العامة للقيام بالدراسات اللازمة للاستفادة من استعمال الآلات المكتبية والألكترونية في تسيير أعمال الحكومة وضمان دقتها والعمل على تنظيم وتنسيق استخدامها من قبل جميع الأجهزة الحكومية .

١٠ - إبداء الرأي في المشاكل التي تعال للإدارة ومعالجتها على ضوء مفاهيم التنظيم بالإدارة الحديثة .

#### وحدات التنظيم والإدارة :

أعدت الإدارة المركزية التنظيم والإدارة لائحة تنظيمية حددت أعمال وحدات التنظيم والإدارة المحلية في مختلف الوزارات والدوائر على النحو التالي :

١ - القيام بما يطلبه المسؤولون الرئيسيون في الجهات ومديرو الإدارات من دراسات تتعلق بالتنظيم القائم أو الأساليب والإجراءات الإدارية المطلوبة ، وتقديم التوصيات والاقتراحات السكيفية بتحسينها أو التغلب على ما يعترض سير العمل فيها من مشكلات .

٢ - تقوم الوحدة بإعداد جميع النماذج والפורمات المطلوبة لسير العمل في الجهاز بما يضمن الدقة والسرعة في الإنجاز .

٣ - تقوم الوحدة بتحديد ما يتطلبه عمل الجهاز من معدات وتجهيزات مكتبية مستحدثة تساعد في رفع مستوى الإنتاج فيه .

٤ - تعتبر الوحدة المرجع الرئيسى للمستولين في الجهاز ، بالنسبة لتحديد مستوى وعدد ما يحتاجه الجهاز من الموظفين الجدد .

٥ - تقوم الوحدة برسم الطرق والأساليب الصحيحة لما تعده إدارات الجهاز وشعبة من تقارير دورية توضح ماحققته من أعمال وإنجازات . والبحث كذلك في الوسائل التي تمكن المسئولين من تقييمها والاستفادة منها في البرامج والأعمال المقبلة .

- ٦ - تقوم الوحدة بصفة دورية بتقييم أعمال الجهاز وإنجازاته للتأكد من أهميتها وذلك على ضوء ما هو مرسوم له من برامج وأهداف .
- ٧ - تعتبر الوحدة المرجع المسئول عن المخطط التنظيمي القائم للجهاز كما تقوم بتقديم الاقتراحات بصفة مستمرة بالنسبة لما يتطلبه المخطط من تطور .
- ٨ - تقوم وحدة التنظيم بمساعدة المسئولين في الجهاز في إعداد المخطط والبرامج التدريبية المطلوبة للرفع من كفاءة العاملين فيه .
- ٩ - كما تقوم الوحدة بتقديم التوصيات والاقتراحات اللازمة لتطوير أنظمة ولوائح العمل المتبعة في الجهاز .

#### خلاصة - جمهورية السودان الديمقراطية :

يأشر مهام التنظيم الإداري مركزياً على مستوى الدولة ، إدارة التنظيم والإصلاح الإداري ، التابعة لوزارة الخدمة العامة والإصلاح الإداري . ويأشرها عملياً حديثاً يأشرها الفني في الوزارات ، وحدات الخدمات الإدارية ، على نحو ما تم في بريطانيا بعد إصلاحات « فولتون » سالف الذكر . ونعرض بإيجاز لمهام كل من إدارة التنظيم وهذه الوحدات فيما يلي :

#### إدارة التنظيم والإصلاح الإداري :

اقرن إنشاء وزارة الخدمة العامة والإصلاح الإداري سنة ١٩٧١ بمفاهيم جديدة في التطوير الإداري تجاوزت بها النطاق التقليدي المحدود للتنظيم وأساليب العمل إلى استخدامات التكنولوجيا والميكنة في العمل الإداري والمكتبى . وفي ضوء ذلك تحددت اختصاصات إدارة التنظيم والإصلاح الإداري والتي تلخص فيما يلي :

- ١ - الدراسة المستمرة للهيكل التنظيمية لجميع أجهزة الخدمة العامة في الحكومة المركزية والمؤسسات العامة أو الحكومة المحلية بغرض تنظيمها

لتواكب الخطوة الإدارية الشاملة المستمدة من خطة التنمية الاقتصادية والاجتماعية المعلنة مع مراعاة توزيع الاختصاصات والصلاحيات بين الأجهزة بطريقة تضمن عدم تعارضها أو ازدواجيتها .

٢ - إجراء البحوث والدراسات الهادفة لزيادة الإنتاج عن طريق خلق المناخ الملائم التابع من احترام الإنسان وتأكيد دوره وذاتيته وإنشاء علاقات إنسانية مثلى .

٣ - دراسة أساليب وطرق العمل المثبتة بصورة مستمرة بفرض تبسيطها وملاءمتها للأغراض التي توضع من أجلها وذلك لتفادي الروتين وتحقيق الوفرة في الوقت والجهد ، مع ضرورة تقنين الإجراءات وطرق الأداء متى كان ذلك ممكناً أو لازماً .

٤ - الاستفادة من الكمبيوتر كوسيلة حديثة لتطوير الأداء والعمل على ميكنة جميع مراحل الأداء بفرض ضبطه وتسهيله وتطويره بما يوفر الوقت والجهد<sup>(١)</sup> .

٥ - جمع المعلومات والإحصاءات عن الخدمة العامة في مختلف مجالاتها ومناشطها وتصنيفها وتحليلها وتوزيعها على جهات الاختصاص .

٦ - القيام بالبحوث التطبيقية والمقارنة في جميع مجالات الإدارة العامة وإدارة التنمية ، والتبادل العلمي والثقافي مع دول العالم .

٧ - جمع وحفظ الوثائق والتقارير الفنية التي تقدمها اللجان المحلية والعالمية بفرض الاستفادة منها في عمليات الإصلاح الإداري وكراجع عالية للباحثين في مشاكل الإدارة السودانية .

---

(١) تراجع خطة تطوير هذه الإدارة الموضوعة في ١٩٧٣/٤/٢٦

٨ - السعى لإنشاء مكتبة مرجعية في التاريخ الإدارى قوامها كل التقارير والدراسات التى أجريت من قبل حول الإدارة فى السودان لتكون بمثابة دار مركزية للتوثيق الإدارى .

#### وحدات الخدمات الإدارية :

دعماً لمسار الإصلاح الإدارى الشامل اتفقت وزارة الخدمة العامة والإصلاح الإدارى مع للعهد الملكى للإدارة العامة ببريطانيا على إعداد مشروع لإنشاء هذه الوحدات فى كل الوزارات والهيئات والمؤسسات العامة وأجهزة الحكم الشعبى المحلى وصدر القرار اللازم بإنشائها فى هذه الأجهزة بهدف مساعدتها فى تحسين الأداء وجمع وترتيب وتحليل الإحصاءات التى يمكن الاستفادة منها فى تنمية نشاطات المرافق الحكومية المختلفة . كما تساعد فى وضع البرامج وتقديم الاستشارات والاقتراحات البناءة فى تطوير وتبسيط أساليب العمل للارتقاء بمستوى الأداء وزيادة الإنتاجية .

#### سلاسل الجماهيرية العربية الليبية الشعبية الاشتراكية :

#### الإدارة العامة للتنظيم وترتيب الوظائف :

وهى إدارة مركزية للتنظيم الإدارى تتبع وزارة العمل والخدمة المدنية . ولم توجد بعد وحدات محلية للتنظيم الإدارى فى الوزارات والهيئات والمؤسسات العامة .

وتختص بإبداء رأى الفنى وتقديم المشورة والمؤونة للوزارات والمصالح والهيئات والمؤسسات العامة وشركات القطاع العام ، وإعداد البحوث والدراسات التنظيمية والإدارية فى المجالات التالية :

#### ١ التنظيم والأساليب :

مراجعة مشروعات إنشاء الأجهزة الجديدة وإعادة تنظيم وتعديل اختصاصات الأجهزة القائمة قبل اعتمادها من السلطة المختصة .

والمعاونة في عمليات التنظيم وتبسيط الإجراءات وتحسين وتطوير  
أساليب العمل وقياس العمل ووضع معدلات الأداء .

#### ٢ - ترتيب الوظائف :

إنشاء وتنفيذ نظام لتوصيف وترتيب الوظائف ، والعمل على إنجاز  
هذه العمليات وما يرتبط بها من لوائح ونظم ومعايير وقواعد وفق قانون  
الخدمة المدنية الجديد الصادر سنة ١٩٧٦

#### ٣ - القوى العاملة:

تحديد الاحتياجات الوظيفية على أساس موضوعي سليم يقوم على نسبة  
حجم العمل إلى معدل إنجازها ، وتحديد الأيدي العاملة العاطلة أو التي في  
حالة بطالة مقدمة وتحديد أوجه الاستفادة منها في مختلف مرافق الدولة .

وبالنظر إلى ضيق وقصور إمكانيات هذه الإدارة العامة فإن تمة انجاء  
نحو تطويرها وتوسيع اختصاصاتها بحيث تشمل مختلف جوانب ومجالات  
التنمية الإدارية بما فيها التدريب ويطلق عليها تسمية « جهاز التنمية الإدارية » ،  
يمانها في ذلك أقام عليه التنمية الإدارية بالوزارات تشرف عليها  
وتوجهها فنياً .

ونرى في ختام هذه الدراسة أن يراعى بالنسبة لهذه الأجهزة ما يأتي :  
أولاً - عدم اقتصار دورها على التنظيم وأساليب العمل بالمفهوم التقليدي  
الضيق بل يمتد ليشمل شئون القوى العاملة وتنميتها المرتبطة بنشاطها .

ثانياً - بالنظر لتكامل العملية الإدارية بمختلف عناصرها فإنه يفضل  
اندماج هذه الأجهزة مع الأجهزة المركزية الخدمة المدنية بما يتيح لها التطور  
الإداري الشامل على مستوى الدولة وهو ما انتهى إليه المؤتمر العربي الأول

لتنظيم وإدارة الأجهزة المركزية للخدمة المدنية المقنونة بالرياض في فبراير  
سنة ١٩٧٥

ثالثاً - الحرص على تزويد هذه الأجهزة بأفضل مستويات الخبرة  
والكفاءة في مجالات التنظيم والإدارة .

رابعاً - تفصيل هذه الأجهزة صلاحية المبادأة بإجراء دراسات التنظيم  
وأساليب العمل في الجهاز الإداري للدولة .

خامساً - إنشاء وحدات عميلة للتنظيم والأساليب في الوزارات تتبع  
فنياً الجهاز المركزي للتنظيم وتكون عوناً له في تحقيق تطوير الإداري  
المشهود .



## الباب الثالث

### التنظيم الإدارى اللامركزى

هو تنظيم قوامه أجهزة تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالى والإدارى فى مباشرة نشاطها سواء باشرت هذا النشاط فى نطاق إقليمى معين (لامركزية إقليمية) أو بإدارة أحد المرافق الاجتماعية كالجامعة أو الاقتصادية كالنفط (لامركزية مرفقية) .

وسنعرض فى الفصلين التاليين للامركزية الإقليمية ممثلة فى الإدارة المحلية ثم للامركزية المرفقية ممثلة فى إدارة المشروعات العامة .

## الفصل الأول

### الإدارة المحلية

مقدمة عامة :

أولاً - المفاهيم والافتراضات :

تعرف الإدارة المحلية أساساً بتوزيع الوظيفة الإدارية في الدولة بين أجهزتها المركزية في العاصمة ومؤسسات محلية مستقلة عنها، ومن ثم فهي أسلوب في التنظيم الإداري الحكومي من شأنه تحقيق اللامركزية الإدارية الإقليمية.

ومن هذا يتضح أنها تختلف عن اللامركزية السياسية أو ما يسمى بالحكم المحلي، ويعني توزيع سلطات الحكم الثلاث (التشريعية والتنفيذية والقضائية) بين حكومة مركزية في عاصمة الدولة وحكومات محلية في أقاليمها أو ولاياتها كما هو الشأن في الولايات المتحدة الأمريكية.

كما أنها تختلف عن اللامركزية الإدارية الإقليمية حيث تفوض الأجهزة الإدارية المركزية في عاصمة الدولة بعض صلاحياتها وسلطاتها إلى فروعها الإقليمية التي تتبعها وتعتبر امتداداً لها. وقد يستخدم هذا الاصطلاح تجاوزاً كمرادف للإدارة المحلية.

هذا وتنقسم الإدارة المحلية باستقلال أجهزتها والعاملين فيها عن الأجهزة الإدارية المركزية (وزارات)، مع وجود قدر متفاوت من الرقابة المركزية عليها تسمى اصطلاحاً «الوصاية الإدارية»، وتستهدف أساساً ضمان

سلامة وحسن سير المرافق المحلية ، والحفاظ على وحدة الدولة والتزام سياستها العامة .

وتماز الإدارة المحلية بأنها تخفف من أعباء الإدارة المركزية التي تزداد وتنوع مع قيامها بدورها المعاصرة في إدارة التنمية . فالأخذ بالإدارة المحلية يقصر الإدارة المركزية على مهام التخطيط والمتابعة ، وإدارة المرافق العامة ذات الطابع القومى كمرافق الأمن والدفاع والعدالة ، ويعد إدارة المرافق العامة المحلية - تخطيطاً وتنفيذاً ومتابعة - إلى مجالس وأجهزة محلية مستقلة قرية من مواطني المحليات ومن ثم تكون أسرع في تلبية احتياجاتهم .

كما تعمق هذه اللامركزية مفهوم الديمقراطية ، إذ يتولى أبناء الإقليم أنفسهم إنشاء وإدارة مرافقهم المحلية سواء كأعضاء في المجالس المحلية أو كامالين في الأجهزة ، وهم لاشك أقدر على معرفة احتياجات إقليمهم من هذه المرافق وإدارتها محلياً في سرعة وكفاءة واقتصاد سيما إذا توافرت فيهم الخبرات والمكافآت البشرية اللازمة .

وبالنظر لما تقوم به الإدارة المحلية في الدولة المصرية من دور إيجابي بالغ الأهمية في تنمية المجتمعات المحلية اقتصادياً واجتماعياً وسياسياً ، فقد حظيت دراساتها في السنوات الأخيرة باهتمام متزايد من كتاب الإدارة العامة والقانون الإداري على السواء وغدت مادة علمية مستقلة تدرس في كليات الحقوق والاقتصاد والعلوم السياسية والتجارة ، ومادة تدريبية مشتركة في معاهد الإدارة العامة . كما انجذبت بعض الدول إلى إنشاء معاهد للإدارة المحلية تبنى بالدرجة الأولى بدراسة ومعالجة مشكلات التطبيق في محلياتها .

ما أخذت به بريطانيا وألمانيا .

كما حظى موضوع الإدارة المحلية بالنصيب الأوفر من دراسات وتوصيات المؤتمرات العربية للعلوم الإدارية ، وخصص بعضها لمعالجتها من مختلف جوانبها . كذلك حرصت الدول العربية حديثاً على التطوير المستمر لقوانين ونظم الإدارة المحلية بها ، كما عيّنت المنظمة العربية بتجميعها ونشرها ليتسنى للباحثين تحليلها ودراستها على الصعيد العربي المقارن .

### ثانياً : مقومات نظام الإدارة المحلية :

نسجل هنا الصور العام الذي انتهى إليه أحد المؤتمرات العربية للعلوم الإدارية لمقومات نظام الإدارة المحلية في الدول العربية<sup>(١)</sup> :

« ان الدول العربية لا تختلف عن الدول المعاصرة في وجوب الاهتمام بمبدأ تقسيم العمل بين هيئات مركزية تتولى المرافق والخدمات ذات الطابع القومى والتي تهم الشعب في مجموعه باعتباره كتلة واحدة وبين هيئات محلية تلتحق عن أهل كل وحدة محلية بالإضطلاع بالمرافق والخدمات ذات الطابع المحلى . ففى ذلك تخفيف عن كاهل الحكومة ، واقتصاد فى النفقات ، وإحسان فى الأداء . فظراً لما تتطلبه من الخدمات المحلية من تغيير فى أنماط الأداء تبعاً لاختلاف حجم الخدمة فى هذه الوحدات وطبيعة البيئة والتباين فى مطالبها - كما أن إشراك أهل الوحدة المحلية فى إدارة شئونهم المحلية عن طريق ممثلهم فى مجالسهم خير تدريب لهم على تحمل المسئولية وعلى تقييم الحكم التباينى بالإضافة إلى عدالة التوزيع فى الأعباء المالية لأن ما يفرغه أهل الوحدة من ضرائب محلية يضمنون صرفه على مراقمتهم بالذات .

على أن الدول العربية إذا كانت تشترك مع جميع الدول المعاصرة فى هذه

(١) المؤتمر العربى الثالث للعلوم الإدارى : المقام بالقاهرة فى المدة من ٢٣ حتى ٢٧

أكتوبر ( تشرين أول ) سنة ١٩٦٥ .

الاعتبارات فإن لها موقفاً خاصاً يحتم عليها الاهتمام بمبدأ تقسيم العمل على هذا النحو فدول وطننا العربي كلها تدخل في عداد الدول النامية . وكلها تسعى جاهدة في بلوغ مراتب الدول المتقدمة بعد تعويق الاستعمار لها عهداً طويلاً . وفي هذا الجهاد الطويل يصبح لازماً على حكومات الدول العربية أن تفرغ المرافق النومية الكبرى وأن تتخفف من الخدمات المحلية وتهد بها إلى مجالس منبثة من وحداتها المحلية . فكلما ينهض المستوى المحلي بمراقبه وأعبائه ومسئولياته كلما خفت الأثقال عن المستوى القوي فيستطيع أن يثبت وثبات متلاحمة نحو تحقيق أهدافه الكبرى في يسر وعزم .

وإذا كان المؤتمر يوجه هذا الاهتمام إلى استحداث أو تدعيم نظام الإدارة المحلية فإنه لا يرى أن يشير على الدول العربية التزام قالب معين في نظمها المحلية وذلك لما أنشئت التجربة من أن شرط النجاح في أى نظام محلي هو أن يتجاوب تجاوباً كاملاً مع مقتضيات البيئة المحلية

على أن تجارب الدول أثبتت أيضاً وجوب الاهتمام بمبادئ عامة في هذا الشأن مع تفصيلها على النحو الأكثر ملاءمة لظروف كل دولة .

وفي ضوء ما تقدم أوصى المؤتمر بما يأتي :

١ - من حيث تقسيم أرض كل دولة إلى وحدات محلية يجب أن يراعى التمييز بين اليناث الحضرية ، واليناث الريفية فيكون للبيئة الحضرية جهاز يلائم مطالبها العمرانية ويكون للبيئة الريفية جهاز يلائم مطالبها المحلية . وبشرف على الفصلتين في أرجاء كل إقليم ( محافظة أو لواء ) مجلس عام يتولى من الخدمات والمرافق ما يخرج عن إمكانياتها وما يخدمها جميعاً على السواء ، فيكون لذلك على كل إقليم مجالس للمدن ومجالس للقرى أو الوحدات الريفية ومجالس إمام الإقليم .

٢ - في تحديد اختصاصات هذه المجالس يجب أن يكون المحدد واضحاً حاسماً ، فلا تصاغ أحكام الاختصاصات صياغة مهمة تثير الشك والتردد . كما يجب أن تنصب هذه الاختصاصات المحددة على الخدمات والمرافق العمرانية والاقتصادية ذات الطابع المحلي البحث ، والتي تنصرف إلى شأن من شأنها المحلية . كذلك الخدمات والمرافق التي تستلزم في إدارتها رقابة دقيقة دائمة لابتاح للحكومة المركزية القيام بها كما يتاح للهيئات المحلية لبعده المصدر الذي تذهب منه الرقابة في الحالة الأولى وقربه في الحالة الثانية ، والموافق التي يضيرها توحيد النمط ويصلحها تعدده تبعاً لحاجات الأقاليم المحلية والبلدان المتباينة .

٣ - في تشكيل المجالس المحلية يجب أن يراعى واقع الشعوب العربية ، فألى جانب الأعضاء الذين ينتخبهم أهل الوحدة . ليمثلوا إرادة أهل الوحدة . ومطالبهم المحلية بحسن وجود بضعة من الفنيين ، يختارون من أهل الوحدة . أو تعيينهم الحكومة المركزية ، ليعدوا المجالس بخبراتهم الفنية وبذلك يسير كل مجلس في نشاطه وقراراته على ضوء العلم والخبرة الفنية . على أن تكون الاختصاصات دائماً للأعضاء المنتخبين الذين ينطلقون باسم أهل الوحدة المحلية .

٤ - في تمويل المجالس يجب أن نذكر أن المسألة هي عصب كل نشاط إداري ، ولا جدوى من تفويل اختصاصات المجالس المحلية بدون أن تدبر لها الموارد المالية لمواجهة إنفاقها . وفي تدبير هذه الموارد يجب أن نهدف إلى تحقيق المطالب الآتية :

( أ ) أن تكون هذه الموارد ذات مرونة تسمح بمواجهة التحوط المتطرد في مطالب الوحدات المحلية إذا كلما كانت هذه الموارد مرة زادت مقدرة الهيئات المحلية على الإنتاج والقو .

( ب ) أن تكون هذه الموارد ذات طابع محلي بحيث . فلا يتجاوز وعاءها .

تطلق الوحدة المحلية ، ويحسن بالحكومة المركزية أن تعجل إلى مجالس الوحدات المحلية حصية الضرائب ذات الطابع المحلي - كضريبة الأرض أو ضريبة المباني أو غيرها من الضرائب التي كانت تستأجر بها قبل استحداث نظام الإدارة المحلية .

(ج) مع التسليم بموارد إمداد الحكومة المركزية للهيئات المحلية بإعانات مالية لبعض المرافق التي أحييت إليها - ولأغراض من ضخمة هذه الإعانة في الفقرة الأولى - يجب أن يكون الاعتماد الأكبر للهيئات المحلية على مواردها الذاتية ، فذلك أدعى إلى تغذية شعور مواطنيها بمسئوليتهم المحلية .

هـ - ولما كانت المجالس المحلية في دولة واحدة ، هي قطاع من الجهاز الإداري العام للدولة ، عهدت إلى ممثلي المواطنين في كل مجلس بالاضطلاع بمراقبتهم المحلية ، وكانت السلطة التشريعية للدولة التي تصدرها بمصادرها من قوانين مجال نشاط السلطة التنفيذية في اختصاصاتها المركزية . فإن السلطة التشريعية هي التي تحدد أيضاً بما تصدره من قوانين ، مجال العمل في المجالس المحلية بوصفها سلطة تنفيذية متممة ومساعدة للسلطة التنفيذية المركزية . وإذن يجب أن تكون مباشرة المجالس المحلية لاختصاصاتها في نطاق السياسة العامة للدولة .

ومن هنا يجب أن يكون للحكومة المركزية نصيب من الإشراف والتوجيه على المجالس المحلية بالقدر الذي يكفل سريان نشاطها في نطاق السياسة العامة للدولة وفي حدود المصلحة العامة ، وفي حدود الاختصاصات التي أجازتها السلطة التشريعية في الدولة . على أن هذا النصيب يجب ألا يجاوز الإرشاد والتوجيه إلى خلق حيوية هذه المجالس ، بل يجب أن يكون بالقدر الذي يؤدي إلى حسن قيام المجالس بتصديقها من المرافق المحلية ، وأن تظل قراراتها على هذا النطاق قابلة للنفاذ بغير مضادة من الحكومة المركزية ، حتى تصان

حرية المجالس في العمل والابتكار في ضوء الظروف المحلية لكل مجلس .  
ولما كانت ميزانيات المجالس تعتمد في جزء كبير منها على إعانة من خزائنة الدولة فيجب أن تكون ميزانياتها خاضعة لتصديق الحكومة المركزية . كذلك الضرائب المحلية التي تفرضها هذه المجالس على مواطنيها يحسن وضع حدود نصوب لها حتى لا تستنفذ هذه الضرائب المحلية الطاقة الضريبية للشعب .  
وفي ضوء ما تقدم نعرض التعليلات العريضة للإدارة المحلية ، من زاوية التنظيم الإداري اللامركزي وقوامه الوحدات والهيئات المحلية وعلاقتها بالأجهزة المركزية .

#### أولاً - الجمهورية العراقية :

ينظم الإدارة المحلية في العراق قانون المحافظات رقم ١٥٩ لسنة ١٩٦٩  
على النحو التالي :

##### الوحدات المحلية :

تقسم الدولة إلى محافظات والمحافظات إلى أفضية والأفضية إلى نواحي ،  
ولكل منها الشخصية المعنوية في نطاق الوظائف التي تمارسها الإدارات المحلية .  
وتستحدث هذه الوحدات بمرسوم جمهوري يصدر بناء على اقتراح وزير الداخلية وموافقة مجلس الوزراء . مع اشتراط مصادقة مجلس قيادة الثورة على هذا المرسوم في حالة إنشاء المحافظة .

وتقسم الوحدة المحلية إلى علات ضمن الحدود البلدية ، وإلى قرى بالنسبة لخارج هذه الحدود ، وذلك ببيان يصدره وزير الداخلية بناء على طلب المحافظ بالاستناد إلى قرار مجلس الوحدة الإدارية المختص .

ويرأس المحافظ المحافظة ويرأس القائمقام القضاء ويرأس وزير التنمية الناحية . ويكون لكل علة وقرية مختار . مع قيام تبعية متدرجة ، بين الرؤساء هذه الوحدات المحلية .

ويهدف المحافظ في إدارة محافظته إلى تحقيق ما يلي ، كما يسعى كل من .



القائمقام ومدير الناحية لتحقيق هذه الأهداف وتنفيذ توجيهات رئيس  
الوحدة الإدارية التابع له :

- ١ - استقبال الأمن والنظام .
- ٢ - تطبيق مبادئ الحرية والمساواة بين أفراد الشعب .
- ٣ - نشر العدالة وتيسير التوصل إليها مع مراعاة استقلال القضاء .
- ٤ - حماية حقوق الملكية بين الأشخاص الطبيعيين والمنموين .
- ٥ - حماية الحقوق الشخصية للأفراد وصيانة حريتهم الشخصية .
- ٦ - العناية بالجوامع والمساجد والعتبات المقدسة والمعابد وإدارة أملاك  
الوقف إدارة حسنة .
- ٧ - القيام بإعداد وتعميم الرسائل المفوضية لرفع المستوى الاجتماعي  
والاقتصادي لأفراد الشعب .
- ٨ - العناية بتعميم الثقافة والتعليم على أفراد الشعب وتهئية الفرص  
المتكافئة لهم .
- ٩ - المحافظة على الثروة الوطنية وإنمائها واتخاذ مايلزم لتقدم الصناعة  
والقضاء على البطالة .
- ١٠ - المحافظة على الصحة العامة وتحسين الشؤون الصحية واتخاذ الوسائل  
الكافية لمنع انتشار الأمراض السارية والمعدية بين المواطنين .
- ١١ - المحافظة على الثروة الحيوانية وإنمائها ومنع انتشار الأمراض السارية  
والمعدية بين المواشي .
- ١٢ - تهئية الوسائل اللازمة لرفع المستوى الزراعى وحماية المنتوجاته  
الزراعية ومكافحة الآفات الزراعية وتأمين توزيع المياه على المزارع  
ومكافحة الفيضان .
- ١٣ - المحافظة على الآثار القديمة والمحللات الأثرية والتذكارية .

- ١٤ - العناية بالسياحة والاصطياف .
- ١٥ - صيانة مكاسب الثورة الاشتراكية والاهتمام بقانون الإصلاح الزراعي والإشراف على تطبيقه .
- ١٦ - العناية والإشراف على المشاريع الأشغال العامة والإسكان ومشارتها .
- ١٧ - الاهتمام بالطرق العامة وتأمين المواصلات بصورة مريحة وأمنة .
- ١٨ - العناية بأمور التجنيد وتشجيع الأهليين للانخراط بمسلك الجندية باعتباره واجباً مقدساً .
- ١٩ - مراقبة الحدود وتنفيذ القوانين والاتفاقيات المتعلقة بها .
- ٢٠ - العناية بتحصيل أموال الدولة وتقدير الضرائب وجبايتها وحفظ حقوق الخزينة وصيانة أملاكها مع مراعاة الاقتصاد التام في المصروفات .
- ٢١ - نوعية الشعب بأهداف الثورة ومكاسبها وقوانين الدولة وأنظمتها وتعليماتها التي تتطلب الشرع على المواطنين بطرق الإعلان المختلفة المتيسرة .
- ٢٢ - رفع التقارير الوافية إلى كل وزير عن كل ما من شأنه أن يؤدي إلى الإصلاحات التي يراها لتحسين الإدارة واستكمال أسباب الراحة العامة وتقديم البلاد .
- ٢٣ - رعاية النظمات الشعبية والاهتمام بنقل وجهات نظر المواطنين إلى المراجع المختصة .
- ٢٤ - العناية بالمشاريع التي تستهدف رعاية الشباب وفق الخطة التي تضعها الوزارة المختصة وصيانة المرافق العامة للشباب التي تتطلبها الخطة .
- وقد خول القانون رؤساء افرحدات المحلية كل في نطاقه الصلاحيات اللازمة لمباشرة هذه الاختصاصات ويشرف على رؤساء الفروع الإقليمية للوزارات فيها .

### المجالس المحلية :

لكل وحدة محلية مجلس يشكل برئاسة رئيس الوحدة ، ونائبه وهو أحد أعضاء المجالس ينتخبه المجلس من بين أعضائه ويحل محل الرئيس عند غيابه ، وأعضاء منتخبين من أهالي الوحدة ، وأعضاء دائمين هم موظف الإدارة المحلية ورؤساء الدوائر الفرعية في الوحدة يصفهم بمثلين عن الوزارات المختصة .

ويجوز لمجلس اوحدة المحلية أن يطلب من الوزارات والدوائر غير الممثلة فيه ندب أحد موظفيها لحضور اجتماعاته أو اجتماعات لجانه إذا اقتضت الأمور المعروضة ذلك ويشترك هؤلاء المندوبون في المناقشة عند التصويت .

ومدة دورة المجلس بالنسبة للأعضاء المنتخبين ثلاث سنوات قابلة للتجديد أكثر من مرة .

وقد حدد القانون عدد الأعضاء المنتخبين في كل مجلس بالنسبة لمجلس محافظة بغداد ثلاثين عضواً وبالنسبة لمجالس المحافظات الأخرى عشرين عضواً ومجلس القضاء اثني عشر عضواً ومجلس الناحية ثمانية أعضاء . ويجب أن يكون عدد الأعضاء المنتخبين في كل مجلس ضعف عدد أعضائه الدائمين . وإذا لم تتوافر هذه النسبة تعين على المحافظة زيادة عدد الأعضاء المنتخبين بما يؤمن هذه الأغلبية . ولوزير الداخلية زيادة عدد هؤلاء الأعضاء عن هذه النسبة عند الضرورة أو إذا اقتضت كثافة السكان في الوحدة ذلك .

ويؤلف كل من مجلس المحافظة ومجلس القضاء من بين أعضائه لجنة تدعى ( اللجنة الإدارية ) برئاسة المحافظ أو القائمقام حسب الأحوال وعضوية ممثل وزارات المالية والمواصلات والشئون البلدية والقروية والأشغال والإسكان

من الأعضاء الدائمين في المجلس وأربعة يختارهم المجلس من بين أعضائه المنتخبين . وهذه اللجان تمارس اختصاصات المجالس الإدارية السابقة (١) .  
وهي تقوم فضلاً عن إجراء المناقصات والمزايدات بإبداء الرأي للمحافظ والقائمقام في الشؤون الإدارية والمالية .

والمجلس المحلي أيضاً أن يشكل لجاناً دائمة أو مؤقتة من بين أعضائه أو من غيرهم أو منهم معاً للاستفادة من خبرتهم وآدائهم في القضايا ذات العلاقة بالإدارة المحلية على أن يعين المجلس أحد الأعضاء الدائمين رئيساً للجنة .

وقد أعطى القانون المجالس المحلية اختصاصات واسعة بالنسبة للمرافق المحلية كشق الطرق الفرعية وإنشاء المعابد والقناطر والجسور الصغيرة وإنشاء المستوصفات الصحية والبيطرية وإنشاء أهلية المدارس وصيانتها والمعارض والفنادق ومصانع التجارة والنسيج والملاحين والمطابع وإدارتها . وكذا إنشاء وإدارة وتجهيز مشاريع الماء والكهرباء في القرى التي لا توجد بها بلديات .

#### الهيئة العليا للإحارة المحلية :

وهي مشكلة بمرسوم جمهوري برئاسة رئيس الوزراء وعضوية وزراء الداخلية والمالية والزراعة والتعليم والشئون البلدية والقروية والأشغال والإسكان والمواصلات والصحة والزراعة والاقتصاد والإصلاح الزراعي والري والثقافة والإعلام والعمل والشئون الاجتماعية والشباب .

وقراراتها ملزمة للوزارات والوحدات المحلية ويشمل اختصاصها الأمور التالية :

---

(١) يراجع ل اختصاصات المجالس الإدارية السابقة كتابنا « الإدارة المحلية في الجمهورية العراقية » طبع جاسية - بين خمس سنة ١٩٦٩ م ٣٥ وما بعدها .

١ - رسم السياسة العامة لنشاط مجالس الوحدات المحلية في نطاق السياسة العامة للدولة .

٢ - نقل الوظائف والخدمات والاختصاصات التي تمارسها الوزارات المختصة والأجهزة اللازمة لذلك مع اعتماداتها المرسدة في الميزانية العامة للدولة إلى المجالس المحلية .

#### المشاريع المشتركة :

قد تكون هناك مشاريع أو مرافق يسود نفعها على أكثر من وحدة . حماية لذلك أجاز القانون للوزير المختص أن يعهد بالمشاريع التي تهم وزارته إلى مجالس الوحدات المحلية المتجاورة للقيام بها بصورة مشتركة نيابة عن وزارته . وفي هذه الحالة يقرر الوزير تشكيل هيئة مشتركة لإدارتها ، ويحدد عدد الأعضاء الذين ينتخبهم كل مجلس في هذه الهيئة بالإضافة إلى الأعضاء الدائمين في هذه المجالس الذين لهم صلة بالمشروع ، ويرأس الهيئة العضو الذي يختاره الوزير .

كذلك يجوز لمجالس الوحدات المحلية في المحافظة في القيام بالمشاريع التي تعود بالمنفعة عليها وفي هذا الحالة يتولى مجلس المحافظة تشكيل هيئة إدارتها . هذه المشاريع على النحو المشار إليه في الحالة الأولى .

#### مؤتمرات المحليات :

يدعو وزير الداخلية سنوياً المحافظين لعقد مؤتمر عام يحضره أعضاء الهيئة العليا للإدارة المحلية وممثلو الدوائر المعنية ووكلاء وزارة الداخلية ومديرى العموم بها وأعضاء هيئة التفتيش الإدارى ومستشارى وخبراء الإدارة المحلية لتبادل التجارب والخبرات ، ويرفع المؤتمر توصياته إلى رئيس الوزراء والوزارات والدوائر المختصة .

كما يدعوا المحافظ أو من ينوبه إلى عقد مؤتمر لدراسة المشاكل والأمر  
التي تم كل وحدة محلية ويهيء المراضيع التي تطرح للمناقشة في المؤتمر  
المينوي ويرفع إليه توصياته في هذا الصدد .

#### المجمهورية اللبنانية :

#### أولاً - نظام المحافظات :

تقسم لبنان إلى محافظات وتضم المحافظات إلى أندية وينظمها المرسوم  
الاستراعي رقم ١١٦ لسنة ١٩٥٩ الخاص بالتنظيم الإداري على النحو  
التالي :

#### المحافظ :

المحافظ هو الرئيس الإداري الأعلى في المحافظة فهو يتقدم جميع الموظفين  
في المحافظة أيأ كانت رتبهم أو السالك الذي ينتمون إليه وفيما يلي مسؤوليات  
المحافظ وسلطاته في لبنان :

١ - يمثل المحافظ وزارات الدولة كافة باستثناء وزارتي العدلية والدفاع  
الوطني .

٢ - يدير المحافظ أجهزة الوزارات في المحافظة وله بهذه الصفة أن  
يفتش الدوائر ويراقب الموظفين ويمنحهم الإجازات الإدارية والصحية وأن  
يفرض العقوبات التأديبية وفقاً لأحكام نظام الموظفين . أما فيما يتعلق  
بموظفي وزارتي العدلية والدفاع الوطني فعليه أن يطلع الوزارة المختصة عن  
كل مؤاخذة وتجرى المخابرات بين أجهزة الوزارات والدوائر المركزية  
بواسطة المحافظ . وعليه أن يرسلها لمراجعتها خلال ثلاثة أيام على الأكثر .

٣ - يسهر المحافظ على تنفيذ القوانين والأنظمة والتعليمات العامة في

المحافظة ويعتبر مسئولاً عن حسن تطبيقها . وله ، هذه الغاية ، أن يتخذ جميع التدابير التي تنوول إلى تسليق العمل بين مختلف الدوائر وتأمين حسن سيره وتنفيذه . وعليه أن يدعو رؤسائها إلى اجتماعات دورية يطلع خلالها على أعمالهم ويبدى ملاحظاته في شأنها .

٤ - يتولى المحافظ مراقبة أوضاع المنطقة من الوجهتين السياسية والاقتصادية وعليه أن يطالع وزارة الداخلية على الحالة كل شهر وكما دعت الحالة .

٥ - يتولى المحافظ حفظ النظام والأمن وصيانة الحرية الشخصية وحماية الملكية الخاصة وله من أجل ذلك أن يطلب إلى قوى الأمن في المحافظة اتخاذ جميع التدابير التي تقتضيها الظروف .

٦ - توضع قوى الأمن الداخلي في المحافظة تحت تصرف المحافظ لاستعمالها في تأدية المهام المنوطة به .

٧ - يستطلع رأى المحافظ في جميع التبديلات التي يراد إجراؤها في المحافظة بين رؤساء الدوائر المحلية باستثناء القضاء والجيش .

٨ - يحق للمحافظ أن يفاوض النيابة العامة في المحافظة في جميع المسائل التي تهم الحكومة ولاسيما ما يتعلق منها بالأمن العام . وعليه أن يوازر السلطات القضائية بأداء المهام والواجبات المفروضة عليه بالقانون .

٩ - يشترك المحافظ ، بعد استطلاع رأى مجلس المحافظة ، بإعداد موازنة صندوق التجهيز البلدي ويعرض مشروع التوزيع على وزارة الداخلية مقروناً بمطالعة الخطة .

١٠ - يوقع المحافظ جوازات السفر وفقاً لأحكام القانون الخاص بذلك .

١١ - يرخص المحافظ بإنشاء المصانع للألعاب النارية ومستودعاتها ومخازن بيعها وفقاً لأحكام قانون الأسلحة والذخائر .

١٢ - يستطلع رأى المحافظ في إنشاء أو إلغاء المدارس الرسمية على اختلاف أنواعها في منطقته ، ويساعد المحافظ وزارة التربية الوطنية في تأمين الأبنية والتجهيزات والأدوات اللازمة للمدارس .

١٣ - يتخذ المحافظ جميع الإجراءات التي يراها ضرورية لتطبيق القواعد الصحية العامة المنصوص عليها في القانون .

١٤ - يؤمن المحافظ إدخال المرضى المعوزين إلى المستشفى الحكومي في المحافظة بأواصر يصدرها إلى مدير المستشفى وفقاً لإمكانيات هذه المؤسسات . أما في المناطق التي لا يوجد فيها مستشفى حكومي أو فرع اختصاصي لمرض أو علة معينة ، فالمحافظ أن يقترح على السلطة المركزية إدخال المرضى إلى أقرب مستشفى حكومي أو التعاقد مع أحد المستشفيات الخاصة ريثما يتم التجهيز الصحي العام في المحافظة .

١٥ - يشرف المحافظ على الدواجر الزراعية في منطقته ويتولى مراقبة الجمعيات النفاية للبهائم والجان المكلفة إدارة المشاريع ذات المنفعة العامة وتصديق أنظمتها وموازنها وتعيين هيئاتها وموظفيها وتعيين فروع هذه الهيئات عند الاقتضاء .

١٦ - يمارس المحافظ بالإضافة إلى الصلاحيات الخاصة به الصلاحيات التي توكلها إليه الوزارات . وله في الظروف الطارئة أن يقوم بالمهام التي لا تفصل في صلاحيات أية إدارة أخرى .



١٧ - ينظم المحافظ مرة كل ثلاثة أشهر على الأقل ، وكلا دعت الحاجة إلى ذلك تقريراً شاملاً عن حالة المحافظة من جميع نواحيها وعن مختلف الدوائر فيها يضمه مقترحاته ويرسله إلى الإدارات المركزية المختصة .

#### مجلس المحافظة :

يتكون مجلس المحافظة من المحافظ رئيساً ومن رئيس المالية وقائمقام المحافظة وممثلين عن كل قضاء يعينان لمدة أربع سنوات بمرسوم . ويأشر المجلس المهام التالية :

١ - درس جميع الأمور المتعلقة بتحسين حالة المحافظة من النواحي العمرانية والاقتصادية والزراعية والصحية والاجتماعية .

٢ - تحضير مشروع بالاعتمادات اللازمة لإنعاش القرى التي ليس فيها بلديات .

٣ - الإشراف على تنفيذ المشاريع والأشغال المقررة للمحافظة في الموازنة والمشاريع الإنشائية .

٤ - إبداء الرأي في إعداد موازنة صندوق التجهيز البلدي وفي مشروع توزيع الاعتمادات الواردة فيه .

٥ - إبداء الرأي في كل أمر يعرضه المحافظ ويتعلق بمصالح المحافظة عامة .

٦ - توزيع الاعتمادات التي رصدت في موازنة النولة ويجب تصديقها من وزير الداخلية قبل أن تكون القرارات نافذة وفقاً للأصول المتبعة في التصديق على موازنات البلديات .

#### القائمقام :

هو مدير شئون القضاء بالمحافظة ويتقدم في منطقتة على جميع الموظفين

أيًا كانت رتبته، ويدير أجهزة الوزارات في منطلقاته ، ويسهر على تنفيذ القوانين والتعليمات العامة في القضاء ، ويتمتع بمسؤولية عن حسن سير تطبيقها ، كما يتولى مراقبة أوضاع القضاء من الوجهتين السياسية والاقتصادية ، ويسعى إلى حفظ النظام والأمن وصيانة الحرية الشخصية وحرمة الممتلكات الخاصة .

وتسكيناً له من ممارسة مهامه فقد وضعت قوى الأمن الداخلي في القضاء تحت تصرفه .

### ثانياً نظام البلديات :

ينظم البلديات في لبنان القانون رقم ٢٩ لسنة ١٩٦٣ الذي يعنى عليها الشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري . وهي تنشأ بقرار من وزير الداخلية بناء على اقتراح المحافظ بعد نطقها وعدد أعضائها . ويتألف جهازها من سلطين تقريرية ويمثلها المجلس البلدي وتنفيذية يمثلها المجلس البلدي وذلك على النحو التالي :

### المجلس البلدي :

ويتنخب أعضاؤه بالتصويت العام المباشر وفق الأصول المتبعة في الانتخابات النيابية ويتحدد عدد أعضاء المجالس تبعاً لعدد سكان دائرة البلدية باستثناء بلديتي طرابلس وبيروت إذ حدد عدد أعضاء مجلسهما بـ ١٨ للأول و ٢٤ للثاني .

ولا يجوز الجمع بين عضوية المجلس البلدي وعضوية المجالس الاختيارية أو مجالس المحافظات أو وظائف الدولة والمصالح المستقلة والبلديات ، وكذلك عضوية ووظائف الهيئات واللجان المسكفة بإدارة مشاريع ذات نفع عام في نطاق البلديات القائمة فيها هذه المؤسسات ووظائف وملكية امتياز كهرباء أو مياه في نطاق المجلس البلدي .

ويباشر المجلس البلدى على وجه الخصوص الأمور التالية :

- تخطيط البلدة وإنشاء الشوارع والساحات والمتنزهات العامة وحفظها .
- الشؤون الصحية والثقافة العامة وإنشاء المجاري ومصارف النفايات وإدارتها .
- مشاريع المياه والإتارة .
- إنشاء المسالخ وتنظيم إدارتها .
- تنظيم وسائل المواصلات .
- تنظيم وسائل الإعلان .
- تنظيم وبيع المواد الغذائية وتسويقها .
- تنظيم أعمال الإسعاف والإنقاذ للموزين وإطفاء الحرائق وإنشاء الملاجئ العمومية .
- مراقبة تنفيذ القوانين والأنظمة المرعية والإجراءات المتعلقة بالصحة العامة والنواحي العمرانية .
- هذا ويجوز للمجلس أيضاً أن ينشئ ويدير - في نطاقه - بالذات أو بالواسطة أو يسهم أو يساعد في تنفيذ مشاريع مثل المدارس والمسكن الشعبية والمستشفيات .
- ويجب استطلاع رأى المجلس في أمور معينة كتغيير اسم البلد أو حدودها وتنظيم حركة المرور والنقل العام ، ومشاريع تقويم الطرق العامة الكبرى .
- وإنشاء المدارس والمستشفيات والمستوصفات الحكومية ، ونقلها أو إلغاؤها .
- وتدابير الإسعاف العام ، وإنشاء المكتاتب أو المؤسسات الخيرية .
- وللجس في الشئون المالية إدارة أمواله ووضع موازنة السنة المالية ( ١٤ - الإذاعة )

الجديدة والحساب القطعى للسنة المالية المنتهية وتقرير تحصيل الإيرادات المقررة للمجلس .

ويتوقف تنفيذ قرارات المجلس البلدى على تصديق سلطة الوصاية الممثلة فى القائمقام والمحافظ ووزير الداخلية حسب نوعية القرار .

#### رئيس البلدية :

وهو الرئيس التنفيذى ويتمتع بهذه الصفة بالصلاحيات التالية :

١ - تنفيذ قرار المجلس البلدى .

٢ - إدارة دوائر البلدية والإشراف عليها .

٣ - إدارة أموال وعقارات البلدية وصيانة حقوقها .

٤ - إدارة موارد البلدية والأمر بالصرف من موازنتها .

٥ - مراقبة أشغال البلدية .

٦ - تمثيل البلدية أمام القضاء .

#### نقابة البلديات :

هى مؤسسة عامة ذات شخصية معنوية وموازنة مستقلة تضم البلديات التى تتعاون فيما بينها على تحقيق مشروع ذى قعر مشترك ويصدر بإنشائها قرار من وزير الداخلية يحدد المشروع والبلدية التى بها مركز النقابة واللجنة التى تديرها .

ورأس النقابة القائمقام الذى تتبعه بلدية المقر . وهو يمارس بهذه الصفة صلاحيات رئيس البلدية . كما تديرها لجنة مشكلة من رؤساء البلديات المعنية بالمشروع والعضو الأكبر سناً فى كل منها .

### نظام المخاتير :

يقضى قانون المخاتير الصادر سنة ١٩٤٧ بأن كل مكان مأهول يزيد عدد السكان المقيمين به عن خمسين شخصاً يقوم بإدارته مختار يعاونه مجلس برأسه وعدد من الأعضاء. يتحدد تبعاً لنسبة عدد سكان القرية لمدة أربع سنوات . وعليه العمل على ما يحقق خير القرية وتيسير شئون أهلها . ووظيفة المختار مجانية وهو يمثل الإدارة في عدة أمور كمشئون الأمن والأحوال الشخصية والمالية والعدل والزراعة والصحة والمعارف والفنون الجميلة .

### ثالثاً - المملكة العربية السعودية

يحكم الإدارة المحلية في المملكة العربية السعودية الأنظمة الثلاثة الآتية :

١ - نظام أمانة العاصمة والبلديات الصادر سنة ١٣٥٧هـ / ١٩٣٨م .

٢ - نظام الأمراء سنة ١٣٥٩هـ / ١٩٣٩م .

٣ - نظام المقاطعات سنة ١٣٨٣هـ / ١٩٦٣م .

### أولاً : نظام البلديات :

لم يصدر نظام مستقل للبلديات إلا سنة ١٣٥٧هـ فيها يعرف بنظام أمانة العاصمة والبلديات ويدين هذا النظام رؤساء البلديات وتشكيل المجالس البلدية والإدارية ونعرض فيما يلي لأهم هذه التشكيلات :

(١) رئيس البلدية : وهو الرئيس التنفيذي بالنسبة لسائر أعمال البلدية ويعين بأمر ملكي لمدة ثلاث سنوات ويجب أن تتوافر فيه شروط الوظائف العامة وهو يشرف ويراقب تنفيذ الأعمال ويصدر القرارات واللوائح اللازمة للتنفيذ ويوقع جميع المعاملات والمستندات الخاصة بالبلدية ، كما يشرف على تحصيل واردات البلدية وينظم ميزانيتها ويقدم تقريراً للمجلس البلدي عن خارج أعمال البلدية .

(ب) المجلس البلدى : وأعضاؤه ينتخبهم أهالى البلدة لمدة ثلاث سنوات قابلة للتجديد وفق نظام الانتخاب العام ، ويجتمع المجلس أسبوعياً ويتنخب فى أول جلسة رئيس ونائب له ويقوم بالنظر فى شئون إدارة البلدية الداخلية وفى طلبات رخص الإنشاءات والتصديق على المزايدات والمنقصات وبراقب تطبيق الأنظمة المتعلقة بأرباب الحرف والمهن وسير الجبايات وتقديم الاقتراحات والتوصيات التى من شأنها أن تعود بالفائدة على المصلحة العامة وينظر فى أى أمر بحال إليه من رئيس البلدية الذى يصدها للجهات العليا للبت فيها .

#### (ج) المجلس الإدارى :

يتألف من وكيل رئيس البلدية (معاون) ورئيس الكداب ومدير شعبة المحاسبة وأمين الصندوق برئاسة رئيس البلدية . واختصاصه وضع مشاريع الأنظمة التى تتعلق بالأبنية والمنشآت والطرق وإحصاء العقار وتنميره والمزايدات والمنقصات والرسوم والنظم الداخلية للبلدية ويعد مشروع الميزانية ويقوم بتقديم الاقتراحات والتوصيات التى تعود بالنفع على المصلحة العامة .

#### ثانياً : نظام الأمراء :

صدر هذا النظام سنة ١٣٥٩ هـ ويقضى بأن الأمراء هم الحكام الإداريون إذ يعين فى كل إمارة حاكم إدارى يسمى أميراً .

ويعتبر الأمير وفقاً لهذا النظام مستولاً عن إدارة إمارته الداخلية إذ يختص بالمحافظة على الأمن والنظام فى إمارته ويشرف على تنفيذ الأحكام الشرعية ويساعد الدوائر المالية فى جباية أموال الدولة وفى بعض الحالات يفصل فى الخصومات بين الأفراد ، وهو المسئول الإدارى عن جميع موظفى الدوائر الحكومية المختصة الموجودة فى إمارته ويتبع كل أمير ديوان يستل

جميع المعاملات الواردة للإمارة كما يصدر جميع المعاملات والعمليات إلى الجهات الأخرى ، أما المعاملات التي تكون من اختصاص المحاكم فتحال إلى القاضى وما كان من اختصاص الدوائر الحكومية تحال إليها . ويرتبط الأمير بوزير الداخلية .

### مجلس الإدارة :

يعاون الأمير في كل منطقة مجلس إدارة برئاسته ويشكل من عدد من الأعضاء . يجرى انتخابهم كل عامين ويختص بالإشراف والمراقبة على تطبيق الأنظمة واتبعيات المصادرة من الحكومة والتحقق في الشكاوى المقدمة ضدها كما ينظر في المناقصات والمقاولات وفي كل ما من شأنه أن يعود بالنفع والفائدة على المنطقة مثل الاهتمام بشؤون العمران والزراعة والبلديات .

ويوجد عدد من الأمراء مسئولين إدارياً عن المدن والقرى الواقعة ضمن نطاق الإمارة .

وبعضهم يتبع أمير المنطقة وبعضهم يتبع وزير الداخلية رأساً كما أن اختصاصات هؤلاء الأمراء غير محددة بوضوح .

### عيوبه :

يؤخذ على هذا النظام الآتى :

(١) لم يحدد بوضوح اختصاصات وصلاحيات الأمراء .

(٢) لم يحدد التبعية المتدرجة للأمراء .

ولذلك صدر في سنة ١٣٨٣ هـ تنظيم جديد للإدارة المحلية يطلق عليه نظام المقاطعات .

### ثالثاً : نظام المقاطعات :

وهو يحدد معالم الإدارة المحلية في المملكة على غرار نظم الإدارة المحلية الحديثة :

ويقضى نظام المقاطعات بتقسيم المملكة إدارياً إلى عدد من الأقسام الرئيسية ( مقاطعات ) والفرعية ( مناطق ) واثانوية ( مراكز ) وبذلك يكون هذا النظام قد أخذ بتقسيم ثلاثي متدرج للوحدات المحلية على أساس وجود ثلاثة مستويات من الوحدات المحلية كما يقضى بأن يراعى في التقسيم الإداري للوحدات المحلية العوامل الجغرافية والسكانية والظروف البيئية ووسائل المواصلات والأمن .

ويتم تحديد المقاطعات والمناطق والمراكز بقرار من مجلس الوزراء بناءً على إقتراح وزير الداخلية . ويرأس المقاطعة حاكم إداري يتبع وزير الداخلية ويمثل الحكومة المركزية في المقاطعة ويعاونه وكيل يقوم مقامه عند غيابه . ويرأس المنطقة محافظ يتبع حاكم المقاطعة الإداري . وينوب عنه في إدارة المنطقة .

ويرأس المركز رئيس يتبع المحافظ وينوب عنه في إدارة المركز .

ويعين الحاكم الإداري للمقاطعة بأمر ملكي بناءً على ترشيح وزير الداخلية وإقتراح رئيس الوزراء .

أما وكيل الحاكم الإداري فيعين بقرار من رئيس مجلس الوزراء بناءً على إقتراح وزير الداخلية .

أما من عدا هؤلاء فيعين بقرار من وزير الداخلية بناءً على ترشيح الحاكم الإداري .

### ( ١ ) الحاكم الإداري :

هو رئيس المقاطعة ويقيم في مقرها ، ويتولى إدارتها بعد أداء العهد



بالإخلاص أمام جلالة الملك الدين وإيلاد ، والمليك وفقاً للأوامر  
والأنظمة والتعليمات التي تصدر من الجهات المختصة ؛ وجب السياسة العامة للبلاد  
ويتولى الحاكم الإداري ممارسة الاختصاصات الآتية :

- ١ - تنفيذ الأحكام الشرعية النهائية .
- ٢ - المحافظة على الأمن والنظام في المقاطعة .
- ٣ - التعاون مع مجلس المقاطعة ومع مندوبي الوزارات فيها على وقاية  
الصحة العامة ، ورفع مستوى الخدمات الطبية ، والنهوض بالتعليم والزراعة  
والري .
- ٤ - المحافظة على حقوق الأفراد وحرياتهم في الحدود المقررة شرعاً  
ونظاماً .
- ٥ - الإشراف على إدارة المناطق أو المراكز ومراقبة أعمال المحافظين  
والرؤساء .
- ٦ - القيام بمحاولات تفقدية لشئون المقاطعة وتقديم تقارير دورية عن  
سير الأمور فيها .
- ٧ - مساعدة الإدارات المختصة في جباية أموال الدولة .
- ٨ - المحافظة على الأموال العامة ومنع التعدي عليها .
- ٩ - الاتصال بالوزارات المختصة للبت في الأمور التي يتعذر حلها مع  
مندوبي هذه الوزارات .
- ١٠ - الإشراف على أعمال البلديات في المقاطعة وكذلك أعمال الموظفين  
التابعين للمقاطعة .

#### (ب) المحافظ والرئيس :

أما المحافظ ورئيس المركز فيمارس كل منهما اختصاصات الحاكم الإداري  
بوجه عام سواء في المنطقة أو المركز التابع له فيما عدا الاتصال رأساً بالوزارات

### مجلس المقاطعة :

ينشأ في المقر الرئيسي لكل مقاطعة مجلس برئاسة الحاكم الإداري أو وكيله . ويتألف المجلس من عدد من الأعضاء على ألا يجاوز الثلاثين يرشحهم وزير الداخلية من سكان المقاطعة ويصدر قرار تعيينهم لمدة سنتين قابلة للتجديد بقرار من مجلس الوزراء . ويضم هذا المجلس أيضاً ممثلوا الإمارات ذات الشأن في المقاطعة ويشترط في عضوية المجلس أن يكون الشخص سعودي أو متجنس بالجنسية السعودية ومضى على تجنسه عشر سنوات على أن لا يقل عمره عن خمسة وعشرين سنة ويقم إقامة عادية بالمقاطعة ويكون من أصحاب الأملاك فيها أو من يمارس عملاً يوفر له مورداً ثابتاً وتمنع بالأهلية الشرعية والسيرة الحسنة ويحسن القراءة والكتابة ولا يجوز الجمع بين عضوية مجلس المقاطعة وأية وظيفة أخرى عامة إلا لمثل الزارات الذين يختارون أعضاء في المجلس ولا يجوز أن يكون الشخص عضو في مجلس مقاطعة أخرى أو عضواً في المجلس البلدي .

### الرقابة المركزية :

ومجلس الوزراء أن يقبل أعضاء مجلس المقاطعة بناء على اقتراح وزير الداخلية وفي هذه الحالة يجب أن يتم اختيار المجلس الجديد في خلال ثلاثة أشهر من حل المجلس القديم . وفي خلال فترة الحل يمارس الحاكم الإداري صلاحيات المجلس بالاشتراك مع أعضاء معينين من الموظفين ويقرر مجلس الوزراء مكافأة لأعضاء المجلس ، ويوافق على طلب استقالتهم .

### جلسات مجلس المقاطعة :

يعقد مجلس المقاطعة دورة عادية واحدة في الشهر بناء على دعوة الحاكم الإداري ويجوز عند دورة استثنائية عند اللزوم بناء على دعوة

المحكم - أو بناء على طلب نصف الأعضاء ولا يعتبر انعقاد المجلس نظامياً إلا بحضور ثلثي الأعضاء ويحدد المجلس عند اجتماعه الأول من كل عام اللجان الدائمة التي يحتاجها لدراسة أعماله وتحضيرها وكذا عدد أعضاء كل لجنة واختصاصاتها، وللجان أن تستعين بأراء الخبراء والفنيين دون أن يكون لهم حق التصويت على القرارات وتعرض نتيجة دراسة اللجان على المجلس ليصدر قراره النهائي بشأنها .

#### اختصاص مجلس المقاطعة :

بإشراف مجلس المقاطعة سائر الأمور التي تمم أهلها وعلى وجه التحديد الأمور الآتية :

##### أولاً : في الشؤون البلدية :

- (أ) التعاون مع البلديات على تنفيذ اختصاصاتها بالنسبة للمقاطعة .
- (ب) إقراح ما يراه مناسباً لتحسين وضع المقاطعة فيما يتعلق بالشؤون البلدية .
- (ج) يهيئ مجلس المقاطعة إعانة المجالس البلدية على أداء الخدمات المنوطة بها .
- (د) إقراح إنشاء مجالس بلدية جديدة في نطاق المقاطعة أو تعديل مقر المجالس القائمة .

##### ثانياً : في شؤون التعليم :

- (أ) الإشراف على تنفيذ برامج نحو الأمية في المقاطعة بالاتفاق مع وزارة المعارف أو الجهات المعنية .
- (ب) أن يقترح إنشاء دور الرعاية الاجتماعية والتربية الاجتماعية تمهيداً لمرضاها على جهة الاختصاص لتنفيذ ما يمكن تنفيذه ، منها في حدود إمكانياتها

- (ج) أن يقترح إنشاء مراكز تدريب مهنية تمهيدا لرضها على جهة الاختصاص لتنفيذ ما يمكن تنفيذه في حدود إمكانياتها .
- (د) أن يقترح إنشاء مدارس فنية تتلائم مع البيئة لرضها على جهة الاختصاص لتنفيذ ما يمكن تنفيذه في حدود إمكانياتها .

#### ثالثاً : في شؤون الزراعة :

- (أ) أن يقترح إنشاء مزارع نموذجية للزراعات الأكثر نجاحاً في المقاطعة . وعطيات نموذجية لتربية الماشية والدواجن ومعارض الصناعات الزراعية المحلية . تمهيدا لرضها على جهة الاختصاص . لتنفيذ ما يمكن تنفيذه في حدود إمكانياتها .

- (ب) إقراح التعليمات الخاصة بمحطات بيع المنتجات والحاصلات الزراعية في المحطات والحلقات والأسواق .

- (ج) تشجيع إنشاء جمعيات تعاونية زراعية للزارعين طبقاً للأنظمة المعمول بها .

- (د) العمل على قيام الصناعات المتصلة بالمنتجات الزراعية بين سكان المناطق -تعاوناً في ذلك مع الجهات المختصة .

#### رابعاً : في شؤون المرافق العامة :

- المجلس بموافقة مجلس الوزراء أن يقوم بأى عمل من الأعمال ذات النفع العام للمقاطعة كلها أو بعضها .

#### خامساً : في الشؤون الاجتماعية والتعاونية :

- المجلس أن يمد الهيئات الاجتماعية والخيرية في دائرته بمساعدته المالية والفنية والإدارية وله أن يقرض الجمعيات تعاونية ويساعدها .

### سادساً : في الشؤون المالية :

( ا ) إقترح إيجاد موارد مالية لمساعدته على أداء خدماته التي يؤديها للقطاع ولا يكون قرار المجلس في أي شيء منها نافذ المفعول إلى بعد استكمال إجراءاته المطلوبة نظاماً .

( ب ) عقد ما يلزم من القروض بإذن سابق من مجلس الوزراء .

( ج ) وضع ميزانية شاملة لإيرادات المجلس ومضروفاته وتقديمها إلى وزارة الداخلية قبل بدء السنة المالية بثلاثة أشهر على الأقل .

وتتضمن الميزانيات الإيرادات الآتية :

١ - الموارد المشار إليها سابقاً .

٢ - الإعانة الحكومية التي تخصصها الدولة في ميزانيتها العامة للمجالس المقاطعات .

٣ - التبرعات والهبات التي يقبلها المجلس وفق أحكام هذا النظام .

٤ - إيرادات أموال المجلس وأملكه والأعمال والمرافق التي يتولاها .  
هذه صورة عامة عن اختصاصات المجلس المحلي وهي لا تعدو كونها مجرد اقتراحات مقروك أمر الأخذ بها للأجهزة المركزية المختصة وفق ما تسمح به إمكانياتها المادية ولا يباين من الاختصاصات والأعمال إلا ما تقره الإدارة المركزية .  
والواقع أن هذا النظام بصورته المتواضعة لا يزال على استكمال تنفيذ ،  
بصفة شاملة في المأسكة .

ونرى أن تدمج الأنظمة الثلاثة صادرة بشأن أمانة العاصمة والبلديات والأمراء ، والمقاطعات في نظام واحد متكامل للإدارة المحلية توحد فيه المجالس المحلية الحالية سواء المجالس البلدية التي نص عليها نظام أمانة العاصمة والبلديات أو المجالس البلدية التي نص عليها نظام الأمراء ومجالس المقاطعات التي نص عليها نظام المقاطعات على أن يستأض عن هذه

المجالس بمجلس واحد بدلا من الازدواج والتضارب الحالى فى اختصاصات المجالس المحلية المتعددة التى نصبت عليها الأنظمة المحلية . على أن يمد لهذا المجلس الجديد باختصاصات أصيلة ونهائية فيما يتعلق بإدارة المرافق المحلية . بالقدر الذى تسمح به الظروف السائدة فى لبيئات المحلية لئلا بأس من أن يراعى فى تشكيلها الجمع بين العضوية المنتخبة والعضوية المعينة تحقيقاً لمقتضيات الديمقراطية والكفاءة معاً .

أما بالنسبة لتقسيم أرض المملكة فإنه يجب أن يراعى فى ذلك الظروف الجغرافية والبيئية وما يلائم مطالب العمران والتقدم الحضرى وما يحقق النمو المتوازن لمختلف أقاليم المملكة .

رابعاً - جمهورية مصر العربية :

الإطار الدستورى :

أرسى الدستور الدائم الحالى الصادر سنة ١٩٧١ قواعد نظام الإدارة المحلية القائم بما يكفل تعميق مفهوم الديمقراطية على مستوى المحليات إذ قضى بما يأتى :  
( أ ) تقسم الدولة إلى وحدات إدارية تتمتع بالشخصية الاعتبارية منها المحافظات والمدن وقري ، ويجوز إنشاء وحدات إدارية أخرى تكون لها الشخصية الاعتبارية إذا اقتضت المصلحة العامة ذلك .

(ب) تشكل المجالس الشعبية المحلية تدريجياً على مستوى الوحدات الإدارية ، عن طريق الانتخاب المباشر ، على أن يكون نصف أعضاء المجلس الشعب على الأقل من العمال والفلاحين ، ويكفل القانون نقل السلطة إليها تدريجياً . ويكون اختيار رؤساء وكلاء المجالس بطريق الانتخاب من بين الأعضاء .

(ج) يبين القانون طريقة تشكيل المجالس الشعبية المحلية واختصاصاتها ومواردها المالية وضمانات أعضائها وعلاقتها بمجلس الشعب والحكومة

ودورها في إعداد وتنفيذ خطة التنمية وفي الرقابة على أوجه النشاط المختلفة .  
وطبقاً لذلك صدر قانون نظام الحكم المحلي رقم ٥٢ لسنة ١٩٧٥ ،  
وتعرض فيما يلي بإيجاز الإطار العام لهذا النظام :

#### الوحدات المحلية :

وحدات الحكم المحلي في مصر هي المحافظات والمراكز والمدن والأحياء  
والقرى ، ولكل منها الشخصية المعنوية ، ويتم إنشاؤها وتحديد نطاقها  
وإنقاذها على النحو التالي :

( أ ) المحافظات : بقرار من رئيس الجمهورية ، ويجوز أن يكون نطاق  
المحافظة مدينة واحدة .

( ب ) المراكز والمدن والأحياء والقرى : بقرار من الوزير المختص  
بالحكم المحلي بعد موافقة المجلس المحلي للمحافظة .

ويجوز أن يشمل نطاق الوحدة المحلية للقرية مجموعة من القرى المجاورة .  
ويكون للمحافظة ذات المدينة الواحدة الموارد والإختصاصات المقررة  
للمحافظة والمدينة .

وتتولى وحدات الحكم المحلي إنشاء وإدارة جميع المرافق العامة الواقعة  
في دائرتها فيما عدا المرافق القومية أو ذات الطبيعة الخاصة التي يصدر  
بإستئثارها قرار من رئيس الجمهورية .

وقد استحدث القانون مستوى المركز لربط المدن بما حوّلها من القرى  
كما استحدثت الأحياء ، تعميقاً للحكم المحلي بمختلف أجزاء المدن الكبرى .

#### رؤساء الوحدات المحلية :

لكل محافظة محافظ يعين ويصفي من مناصبه بقرار جمهوري ، ويعامل  
معاملة الوزير أو نائب الوزير من حيث المرتب والمعاش وفق قرار تعيينه .

حيث يعتبر مثلاً لرئيس الجمهورية : وقد أسند إليه القانون المهام التالية :

- ١ - الإشراف على تنفيذ السياسة العامة للدولة في محافظته .
  - ٢ - مسئول عن الأمن والأخلاق العامة بالتعاون المباشر مع وزير الداخلية الذي يصدر القرارات اللازمة في هذا الشأن .
  - ٣ - مسئول عن رفع كفاءة الإنتاج الزراعي والصناعي والنهوض به ، وله أن يتخذ كافة الإجراءات الكفيلة بتحقيق ذلك في حدود القوانين واللوائح .
  - ٤ - يرأس جميع الأجهزة والمرافق المحلية . ولكل وزير أن يفوضه في بعض اختصاصاته .
  - ٥ - الإشراف على جميع فروع الوزارات التي لم تنقل اختصاصاتها إلى المحافظة .
  - ٦ - يمارس السلطة المقررة للوزير بالنسبة للقرارات الصادرة من مجالس إدارات الهيئات العامة أو المؤسسات العامة التي تتولى مرافق عامة للخدمات تدخل في اختصاصات الوحدات المحلية .
  - ٧ - يمارس جميع اختصاصات الوزير بالنسبة لكافة العاملين في نطاق المحافظة في الجهات التي نقلت اختصاصاتها إلى الوحدات المحلية .
  - ٨ - له اختصاصات الوزير في المسائل المالية والإدارية بالنسبة لأجهزة الوحدات المحلية ولموازنتها والمرافق التي نقلت إليها وذلك وفق الأنظمة التنفيذية للقانون .
- ويجوز تعيين مساعد أو أكثر للمحافظ بقرار جمهوري . ويكون لكل محافظة سكرتير عام وسكرتير عام مساعد .
- ولكل من المركز والمدينة والحى والقرية رئيس معين له سلطات رئيس المصلحة في الشؤون المالية والإدارية بالنسبة لأجهزتها وموازنتها .



### المجالس المحلية :

لسكل وحدة محلية مجلس على يختار جميع أعضائه بالانتخاب الحر المباشر كما ينتخب رؤساء وكلاء هذه المجالس . ونعرض فيما يلي لاختصاصات كل منها :

فمجلس المحافظة له دوره الإشرافي والرقابي على المجالس المحلية الأخرى في نطاقه كأن له سلطة التصديق أو الاعتراض على قراراتها . وله في إطار الخطة العامة والموازنة المتتمدة سلطة إقرار ومتابعة تنفيذ مشروعات خطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية ، ومشروع الموازنة السنوية للمحافظة ومشروع حسابها الختامي . وله كذلك إصدار توصيات في مجالات صيانة النظام والأمن المحلي ، ودعم التطور الصناعي والزراعي والتجاري ، ورفع الكفاية الإنتاجية ، ورفع كفاءة أجهزة المرافق العامة ، وتطوير وتعديل القوانين واللوائح المؤثرة في مصالح المجتمع المحلي .

وقد خول القانون أعضاء المجلس المحلي توجيه أسئلة المحافظ ورؤساء المصالح الحكومية والمؤسسات والهيئات العامة في نطاقه في الشئون الداخلة في اختصاصاتهم ، وكذا تقديم الاستجابات إليهم لمحاسبتهم في هذا الخصوص . وكفل القانون للأعضاء الحرية والاستقلال في الرأي فقرر عدم مساءلة عضو المجلس المحلي عما يديه من أقوال وآراء أثناء اجتماعات ومناقشات المجلس أو لجانه الفرعية .

وتتدارس المجالس المحلية الأخرى الاختصاصات والصلاحيات السابقة كل في نطاقه .

### اللجنة التنفيذية :

أوجب القانون تشكيل لجان تنفيذية بسائر الوحدات المحلية على اختلاف مستوياتها برئاسة رؤساء هذه الوحدات وعضوية رؤساء الوحدات

الإدارية في نطاقها . وتختص أساساً بمعاونة رئيس الوحدة المحلية في وضع الخطط الإدارية والمالية اللازمة لوضع قرارات وتوصيات المجلس المحلي موضع التنفيذ .

#### اللجنة الوزارية للحكم المحلي :

وهي لجنة وزارية برئاسة رئيس مجلس الوزراء أو من يقيه من أعضاء المجلس ويراعى في تشكيلها أن تضم عضويتها الوزراء الذين ترتبط اختصاصاتهم بالحكم المحلي .

وتختص هذه اللجنة في حدود السياسة العامة للدولة بما يأتي :

١ - وضع السياسة التخطيطية لتطبيق نظام الحكم المحلي ، وإبداء الرأي في مشروعات القوانين واللوائح والقرارات الجمهورية المتعلقة بهذا النظام .

٢ - وضع السياسة العامة لنقل الاختصاصات والامتيازات إلى الوحدات المحلية وإقرار البرنامج الزمى اللازم لذلك .

٣ - التنسيق بين الوحدات المحلية والوزارات في كافة المجالات .

٤ - الموافقة على فرض الرسوم ذات الطابع المحلي وعلى اقتراح فرض الضرائب المحلية أو تعديلها أو تقصير أجل سريانها أو الإعفاء منها أو إلغائها .

٥ - إبداء الرأي في إنشاء أو إلغاء أو تحديد نطاق وحدات الحكم المحلي وفي التنسيق بينها في نطاق الأقاليم الاقتصادية وفي اتخاذ الإجراءات اللازمة في هذا الشأن .

وتعاون الأجهزة المختصة بالحكم المحلي اللجنة في مباشرة اختصاصاتها .

#### التخطيط وتنمية المحليات :

لا يجوز للوحدات المحلية الارتباط بأية مشروعات أو أعمال تتعلق بمجالات التنمية الاقتصادية أو الاجتماعية أو العلمية أو تمويلها أو تنفيذها بما يخالف الخطة العامة للدولة أو الخطة الإقليمية .

وتعتبر المجالس المحلية مسئولة عن تنمية المجتمعات المحلية الشاملة أساسها  
مكونات وإمكانات المجتمع المحلي وعليها كشف القوى الاستثمارية ، في  
نطاق كل منها وحسن توزيع الموارد على الاحتياجات المحلية حسب أولويتها  
الفعلية في خططها المحلية .

وتقوم الأجهزة المحلية لتخطيط بمعاونة المجالس المحلية بالتخطيط إقليمياً  
وعلياً بما يحقق حسن استغلال الإمكانيات المتاحة لوقاء باحتياجات الجماهير  
وتحقيق التنمية الاجتماعية والإقتصادية .

وتتولى كل محافظة لإبلاغ مضمون توجيهات السياسة العامة للدولة  
والخطوط الرئيسية لخططة التنمية العامة للدولة إلى الوحدات المحلية بدائرة  
المحافظة .

وتحدد الوحدات المحلية احتياجاتها بحسب الأولويات المدروسة وتجمعها  
تستند بها في مشروع خطة محلية تتم إقرارها من المجلس المحلي المختص وتبلغ  
لمجلس المحلي للمحافظة قبل بدء السنة المالية بخمسة أشهر على الأقل .

ونقوم أجهزة التخطيط بالمحافظة بالاشتراك مع الوزارات المعنية بدراسة  
مشروعات الخطط المقدمة من المجالس المحلية في نطاقها وتجرى التنسيق والتكامل  
بين مختلف القطاعات بالمحافظة لإعداد مشروع الخطة السنوية لها لعرضها مع  
مشروع الموازنة السنوية على المجلس المحلي بالمحافظة لإقرارها قبل بدء السنة  
المالية بأربعة أشهر على الأقل .

ثم ترفع مشروعات خطط المحافظات بعد إقرارها من المجلس المحلي إلى  
الوزير المختص بالحكم المحلي ليتولى الوزير المختص بالحكم المحلي الرضا  
والتنسيق بينها وبين الخطة العامة للدولة بالاتفاق مع الوزراء المختصين  
لتحقيق النمو المتوازن وفق خطة التنمية العامة كما يتولى عرضها على اللجنة  
الوزارية للحكم المحلي .

وبعد ذلك تتولى كل محافظة في نطاقها تنفيذ الخطة المحلية المعتمدة في المواعيد المحددة ، وتقوم أجهزة المتابعة في المحافظة بمتابعة وتقييم التنفيذ ورفع تقارير شهرية إلى المجلس المحلي للمحافظة والوزير المختص بالحكم المحلي .

#### الإشراف والرقابة :

يهدف الإشراف والرقابة على أعمال المجالس المحلية وأجهزتها التنفيذية إلى تحقيق التماسق والترابط بينهما بما يتفق وأهداف السياسة العامة للدولة ، وكذلك تقديم المشورة والمساعدة للمجالس المحلية لتدعيم نظام الحكم المحلي وتحقيق أغراضه .

ونعرض فيما يلي للجهات المعنية بالإشراف والرقابة المركزية وأساليبها في ذلك .

#### رقباء الوحدات المحلية :

يجوز للمحافظ أو لرئيس الوحدة المحلية المختص الاعتراض على أى قرار يصدر من المجلس المحلي بالمخالفة للخطة أو الموازنة المعتمدة أو يتطوّل على أية مخالفة للقوانين واللوائح .

كما يتولى المحافظ التفتيش على الأجهزة التنفيذية للوحدات المحلية في نطاق المحافظة وكذا المرافق العامة الخاضعة لإشرافها وله أن يكلف بالتفتيش الأجهزة الرقابية المختصة أو من يختاره من العاملين المدنيين المختصين بالمحافظة .

#### اللجنة الوزارية للحكم المحلي :

وتتمثل أساليبها الرقابية فيما يلي :

- ١ - النظر في تقارير واقتراحات المجالس المحلية للمحافظات وخاصة ما يتصل منها بدعم الأمن والنظام العام وخدمة الجماهير والرفاه .
- ٢ - متابعة نشاط وإنجازات المجالس المحلية ومماوتها بإجراء الدراسات

المختلفة اللازمة لممارسة اختصاصاتها وتعميم الإنجازات الناجمة في وحدات الحكم المحلي المختلفة .

#### الوزير المختص بالحكم المحلي :

ويستهدف إشرافه مراعاة تنفيذ السياسة العامة والخطة العامة للدولة على النحو التالي :

١ - متابعة ما يتخذ من إجراءات لملاقة الملاحظات الواردة في تقارير أجهزة التفتيش المركزية على أعمال الأجهزة التنفيذية المحلية وعرض نتائج ذلك على اللجنة الوزارية للحكم المحلي .

٢ - تقديم المشورة والمساعدات اللازمة للأجهزة التنفيذية المحلية بما يكفل دقة تنفيذ قرارات وتوصيات المجالس المحلية .

#### الوزراء المختصون :

أكل من الوزراء المختصين بالإشراف والرقابة على أعمال مديريات الخدمات والمرافق العامة بالوحدات المحلية في المجالات الداخلة في اختصاصه على الوجه الآتي :

١ - إصدار القرارات والتعليمات اللازمة لتنفيذ السياسة العامة للدولة ومتابعة تنفيذ أعمال الوحدات المحلية في هذا الشأن .

والوزير في سبيل ذلك إبلاغ الوحدات المحلية ما يراه من إرشادات وتوجيهات تؤدي إلى حسن سير الخدمات والمرافق العامة .

٢ - وضع خطة سنوية لتوزيع وتنسيق العمالة الفنية بين المحافظات وفق احتياجاتها وتبلغ هذه الخطة إلى المحافظين لاتخاذ الإجراءات اللازمة لتنفيذها .

٣ - المساهمة مع المجالس المحلية في الأعمال والمنروعات الداخلة في اختصاص هذه المجالس بعد الاتفاق معها .

٤ - تكليف أجهزة الوزارة أو أجهزة الرقابة المختصة للفتيش على سير العمل بالمرافق والأجهزة المحلية وتبليغ تقاريرها إلى المحافظ المختص ووزير المختص بالحكم المحلي .

٥ - تكليف المحافظ المختص مباشرة في حالات الاستعجال بتصحيح الخطأ ومعالجة الإهمال الجسيم الذي يكتشف وقوعه في أعمال الوحدة المحلية بالنسبة لمرفق معين مع تبليغ ذلك للوزير المختص بالحكم المحلي .

#### الرقابة المالية :

تتولى كل من وزارة المالية والجهاز المركزي للحسابات مراجعة حسابات الوحدات المحلية ، ويعتبر ممثلوا وزارة المالية في هذه الوحدات مسئولون عن صحة هذه الحسابات ومطابقتها للقوانين وللوائح المالية .

ويبلغ الجهاز المركزي للحسابات تقاريره إلى كل من المجلس المحلي والمحافظ المختص .

#### خاتمة - الجماهيرية العربية الليبية الاشتراكية

#### تطور الإدارة المحلية :

يقتضى اتساع مساحة الدولة الأخذ بأسلوب اللامركزية الإقليمية في الإدارة . ولكن توزع العدد المحدود من السكان بأعداد قليلة في مراكز تجمع متعددة ومتباعدة أمر يصعب معه توفير سائر المرافق المحلية في مواطن التجمع السكاني . هذا بالإضافة إلى أن مشكلة افتقار البلاد إلى العدد الكافي من الخبرات المحلية القادرة على تسيير المرافق المحلية بالكفاءة المطلوبة يحتم وجود إشراف ورقابة مركزية ضمانا لحسن وسلامة إدارة هذه المرافق .

وكان لهذه الاعتبارات البيئية مجتمعة أثرها البعيد في تنظيم الإدارة المحلية الليبية وتطورها الحديث في حقبة السبعينات كما يتضح من عرضت الموجه التالي .:

كانت الإدارة المحلية ينظمها إلى عهد قريب القانون رقم ١٣٠ لسنة ١٩٨٢ حيث قسّمت البلاد إلى عشر محافظات وإلى ٤٦ بلدية يتبع كلامها فروع ومحلات وكان يرأس هذه الوحدات المحلية المحافظون وعمداء البلديات ورؤساء فروع البلديات ومختاروا المحلات . ونقلت اختصاصات الوزارات إلى المحافظات .

كما كانت هناك مجالس المحافظات والمجالس البلدية التي يغلب في تشكيلها العنصر المنتخب .

وبعد إعلان الثورة الإدارية رقيام اللجان الشعبية كسلطة جماهيرية سنة ١٩٧٣ صدر القانون رقم ٧٨ لسنة ١٩٧٣ بشأن ممارسة هذه اللجان لمسئولياتها الإدارية والذي قضى بأن تقوم هذه اللجان بممارسة السلطات والصلاحيات المقررة في القوانين واللوائح لمجالس المحافظات والمجالس البلدية ، وأن يكون لرؤساء اللجان التسمية اختصاصات المحافظين وعمداء البلديات ، كما تتولى اللجان الشعبية في فروع البلديات والمحلات الاختصاصات المخولة لرؤساء الفروع ومختارى المحلات حسب الأحوال .

واللجان الشعبية تنظّمات منتخبة من المواطنين ، وتنقسم إجراءات انتخاب وتكثيف هذه اللجان بالمساعلة والمرونة بالنظر إلى صغر حجم التجمعات البشرية وانخفاض الكثافة السكانية بالنسبة لاتساع مساحة الدولة .

ويجرى تشكيل هذه اللجان في وحدات الإدارة المحلية بأن يجتمع أهالي المحلة أو القرية أو مجموعة المحلات أو القرى لاختيار أعضاء لجنة فرع البلدية ، وتباشر عمليات الانتخاب وفرز الأصوات لجنة تحضيرية قوامها عناصر تنقسم للحلابة ، وبعد الاتفاق على العدد المناسب لكل لجنة شعبية تتم عملية الانتخاب بحيث ينتخب الحاصلون على أكثر الأصوات .

وبعد ظهور لجنة الفرع البلدى واعتماد تشكيلها من مجلس قيادة الثورة

تقوم لجان فروع البلديات في نطاق كل محافظة بانتخاب لجنة من بينها تسمى لجنة البلدية . وتقوم مجموعة لجان البلديات بانتخاب لجنة المحافظة .

#### النظام الحالي :

ألغى نظام الإدارة المحلية سالف الذكر بموجب القانون رقم ١٦ لسنة ١٩٧٥ الذي نقل اختصاصات ومسؤوليات المحافظات إلى المراقبات الإقليمية الوزارات الخدمات مما يعتبر تحولاً إلى الأخذ بنظام اللاتركيز الإداري الإقليمي ، مع الإبقاء على نظام البلديات بقروعه ولجانها الشعبية .

وبحسب إلغاء المحافظات مبررة في تقصير خطوط الإتصال بإلغاء المستوى الوسيط - الذي كان مثلاً في المحافظات - بين وزارات الخدمات ومراقباتها الإقليمية لتحقيق الربط المباشر بين الوزارة ووحداتها في القاعدة فضلاً عن إسكام الرقابة وفاعليته الإشراف على هذه الوحدات .

ويعتبر نظام المراقبات الإقليمية البديل نظاماً مرحلياً لفترة مناسبة من الوقت تمهيداً للنقل لمسؤوليات الخدمات إلى البلديات مستقبلاً باعتبار أن البلدية هي الوحدة الأساسية للإدارة المحلية اللبنة وذلك عندما يتم توفير الإمكانيات اللازمة لها وخاصة الطاقات البشرية من مختلف التخصصات .

ونعرض فيما يلي لاختصاصات كل من وزارة البلديات والبلديات التي تتبعها إدارياً ونفياً في ظل النظام الحالي .

#### اختصاصات وزارة البلديات :

تختص وزارة البلديات وفق قانون تنظيمها رقم ٢٧ لسنة ١٩٧٥ بما يأتي :

(١) وضع الإطار العام لخطة الخدمات المحلية والخطط والبرامج والمشروعات المتعلقة بتنفيذ السياسة العامة للبلديات ومتابعة وتقييم ما يتم إنجازه .



( ب ) القيام بالدراسات والبحوث الفنية والاقتصادية وإقامة القوانين والوائح المتعلقة بعمل الوزارة .

( ج ) الإشراف الفني والإداري على أعمال البلديات

( د ) إصدار القرارات والتعليمات اللازمة للبلديات في مجالات اختصاصها ومراقبة نشاطها والإشراف على اللجان الشعبية بها .

( هـ ) العمل على تحقيق التعاون والتنسيق في العمل بين اللجان الشعبية للبلديات وبينها وبين أجهزة الدولة وفروعها بما يحقق التكامل في تنفيذ الأعمال .

( و ) القيام بإعداد التقارير اللازمة عن سير أعمال اللجان الشعبية بالبلديات وفروعها والمحلات التابعة لها ، دراسة ومراجعة محاضر اللجان الشعبية للبلديات وعرضها على الوزير للاعتقاد .

( ز ) متابعة شئون العضوية باللجان الشعبية ومدى توافر الشروط الخاصة بتشكيل اللجان ، ورسم خطة التدريب اللازمة لأعضاء اللجان الشعبية للبلديات وموظفيها بالتعاون مع الجهات المختصة في الدولة .

( ح ) دراسة النماذج والأنماط الخاصة بتخطيط وتطوير المدن والقرى والعمل على استخلاص ما يلائم البيئة المحلية منها .

( ط ) إعداد ومراجعة التصميمات والمواصفات الخاصة بمشروعات المرافق العامة التي تقوم بها البلديات والداخلية في اختصاصها .

( ي ) وضع الخطط العلمية السليمة لتطوير الأقسام الصحية بالبلديات وتنفيذ السياسة الصحية المقررة للحفاظ على البيئة في المدن والقرى وحمايتها .

( ك ) المحافظة على صحة البيئة الإنسانية .

#### اختصاصات البلديات :

وتختص كل بلدية بوجبة عام طبقاً للقانون رقم ٣٩ لسنة ١٩٧٥ بشأن البلديات بإنشاء وإدارة والمرافق العامة المتعلقة بشئون التنظيم والتخطيط

والمباني والشئون الصحية والاجتماعية ومرافق المياه والإنارة والمجارى والطرق والوسائل المحلية للنقل العام والبلدية أن تنشئ . تدبر في دائرة اختصاصها بالذات أو بالواسطة الاعمال والمؤسسات التي ترها كدفلة لتنفيذ اختصاصها .  
( ا ) تنفيذ أحكام القوانين واللوائح الخاصة بتخطيط المدن والقرى وتنظيم المباني وتقسيم الأراضي وتصنيف المناطق والإشراف والرقابة على حركة العمران والبناء ، كما تختص بتخطيط وتحديد عمرات السكرهه والهواتف والغاز بدائرة البلدية وتنفيذها .

( ب ) تخطيط وإنشاء الطرق والميادين العامة والحدائق وتنفيذ القوانين واللوائح الخاصة بإشغال الطرق والفضاء العام والترخيص بشغلها .  
( ج ) المحافظة على الصحة العامة تحت إشراف وزارة الصحة في دائرة البلدية .

( د ) الترخيص في مزاولة المهن التجارية والصناعية والحرف والأعمال الأخرى وتراقب تنفيذ شروط التراخيص التي تصدرها ومواعيد فتح المحال وإغلاقها وفقاً للأوضاع التي تنظمها القوانين واللوائح .  
( هـ ) إنشاء الأسواق العامة ومحلات المزااد العلني وتنظيمها وإدارتها والترخيص في استعمالها والارتفاع بها .

( و ) مراقبة عيار الذهب والفضة وغيرها من المعادن الثمينة لتولى ختم ودمغ المصوغات وغيرها من الأشياء المصنوعة من هذه المعادن .  
( ز ) ضبط وقائع الميلاد والإقامة والزواج والطلاق والوفاة وغيرها من الأحوال المدنية .

( ح ) تنظيم ومراقبة الإعلانات .

( ط ) إدارة أملاك البلدية والتصرف فيها وتنظيم الأماكن العامة التابعة لها ، وكذا إدارة ، الأملاك المتعلقة بالمرافق العامة الداخلة في اختصاصها .  
( ي ) تنظيم الوسائل المحلية للنقل العام .

### التوصيات والمقترحات :

وزرى فى ضوء العرض المقارن السابق لنظم الإدارة المحلية فى بعض الدول العربية التوصية بما يأتى :

١ - الأخذ ابتداء باللاتركيز الإدارى الإقليمى بإنشاء فروع لوزارات الخدمات فى مختلف أقاليم الدولة ونحويلها الصلاحيات اللازمة وذلك بصفة مرحلية مع التحول تدريجياً إلى نظام الإدارة المحلية فى صورته الكاملة بمراعاة الظروف البيئية لكل دولة .

٢ - تحويل الخليات إلى مناطق جذب سكانى للتخفيف من الضغط السكانى المتزايد الذى تعانيه العواصم والمدن الكبرى ومرافقها المختلفة . وذلك بتوفير المزايا والحوافز والخدمات المتنوعة للعاملين فيها تحقيقاً لاستقرارهم فيها .

٣ - توزيع مشروعات التنمية الاقتصادية والاجتماعية على سائر أقاليم الدولة بما يحقق التوازن لها ويوفر فرص العمل الملائمة لأبنائها ، وقيام تجمعات سكانية تسوعب المرافق المحلية . وذلك وفق خطط تنمية إقليمية تتنظما وتتكامل فى خطة عامة للدولة .

٤ - قيام الوزارات والأجهزة المركزية بتزويد المحليات بمجانها من الموارد المالية والكفايات البشرية وبما يمكنها من مواجهة متطلبات التنمية المحلية .

٥ - توحيد التشريعات الخاصة بالإدارة المحلية فى الدولة فى تشريع واحد يحقق التنسيق فى مكونات نظامها ، ويزيل أى تعارض بين هذه التشريعات .

٦ - تنظيم المجالس المحلية بما يرفع أى ازدواج أو تعارض فى

اختصاصاتها ، ويحقق الإشراف المتدرج فيما بينها بالإقليم الواحد . وتشكيلها من عناصر كلها أو أغلبها منتخبة .

٧ — أن يتوافر للوحدات المحلية الشخصية المعنوية المستقلة مع ما يستتبعه ذلك من توفير القدر السكافي لها من حرية التصرف بما يكفل لها الإنطلاق في مباشرة أنشطتها بعيدا عن القيود المركزية البيروقراطية .

٨ — أن يكون الإشراف والرقابة المركزية للمحليات بالقدر الذي يؤكد التزامها بخطة التنمية الاقتصادية والاجتماعية والسياسة العامة ، وبما لا يشل حركة المجالس المحلية وأجهزتها أو يضمف فاعليتها<sup>(١)</sup> .

---

(١) تراجع كتابنا «الإدارة المحلية في الجمهورية العربية» سالف الذكر ص ٩٣٦ وما بعدها .

## الفصل الثاني

### إدارة المشروعات العامة

#### مقدمة عامة :

من أبرز سمات الدولة المعاصرة تدخلها بدرجات متفاوتة في الأنشطة الاقتصادية تحقيقاً لرعاية شعبها وتقدمه ، تستوى في ذلك الدول الرأسمالية والاشتراكية والدول المتقدمة والنامية ، وأداتها في هذا التدخل المشروع العام . والمشروع العام منظمة أعمال ذات شخصية معنوية تلتحقها الدولة وتتمين على تمويلها وإدارتها وتتمتع بقدر من الاستقلال المالي والإداري في مباشرة واحد أو أكثر من الأنشطة الاقتصادية التي توليها الدولة وفق سياستها العامة .

ويستهدف المشروع العام تنمية الاقتصاد القومي أو بعض قطاعاته التي يحجم عنها القطاع الخاص لأنها لا تحقق عائداً مجزياً أو سريعاً أو لارتفاع تكلفتها أو مخاطرها . كما قد يستهدف توفير السلع والمواد الضرورية للجمهور بأسعار مناسبة أو مشاركة رأس المال الأجنبي .

وقد يُلشأ المشروع العام ابتداءً أو نتيجة تحويل أحد الأجهزة الحكومية إلى مشروع عام ، أو تأميم الدولة لمشروعات خاصة أو مشاركتها في تمويلها .

ويطلق على المشروع العام في الدول العربية تسميات مختلفة مثل : المؤسسة العامة ، الهيئة العامة ، الشركة العامة ، المنشأة العامة ، المصلحة الحكومية المستقلة ، والشركة المختلطة .

وتجدر في قمة التنظيم الإداري للمشروع العام مجلس الإدارة ويشكل من عناصر معينة وقد يضم إليها عناصر ممثلة العاملين فيه يشاركون في إدارة المشروع العام . ويتولى مجلس الإدارة أساساً مهام التخطيط والمتابعة وتصريف شئون المشروع بينما يتولى مدير عام المشروع وغالباً ما يكون رئيس مجلس الإدارة مهام التنفيذ يعاون في ذلك عدد من المديرين في مختلف مجالات نشاط المشروع .

وينفرد المشروع العام بتنظيم شئونه الإدارية والمالية وشئون العاملين فيه بموجب لوائح داخلية خاصة دون تقيد بالقواعد السائدة في الأجهزة الحكومية وذلك بما يتفق وطبيعة نشاطه .

ويخضع المشروع العام لإشراف الوزير المشغول عن القطاع الاقتصادي الذي يعمل فيه ؛ كما يخضع لرقابة الأجهزة المركزية للرقابة الإدارية والمالية<sup>(١)</sup> .

وفي ضوء ما تقدم نعرض أساليب إدارة المشروعات العامة ببعض الدول العربية .

#### أولاً - الجمهورية العربية :

درجت الدولة على إدارة بعض المرافق الاقتصادية البلدية البسيطة كالكهرباء والمواصلات ، ولكن تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي بلغ قوته بقوانين يوليو ( تموز ) سنة ١٩٦٤ الاشتراكية والتي قضت بتأميم المشروعات الخاصة وتحويلها إلى قطاع عام تديره وتبني عليه المؤسسة الاقتصادية والتي كانت تدبها ثلاث مؤسسات عامة نوعية للصناعة والتجارة والتأمين .

---

(١) راجع النظم العربية للعلوم الإدارية بالتعاون مع المؤسسة الألمانية للتنمية الدولية - دراسات الندوة المفتوحة حول الأساليب العلمية لإدارة المؤسسات العامة - الموقدة بالقاهرة وبرلين في أكتوبر ونوفمبر سنة ١٩٧٦ - المجلد الأول .

وكانت المؤسسة الاقتصادية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري ولها مجلس إدارة يضم بعض الوزراء ورؤساء مجالس إدارة المؤسسات النوعية، ويتبع مجلس الوزراء ويمارس صلاحيات لا مركزية واسعة.

ولكن التجربة أثبتت أن المؤسسة لا تستطيع وحدها الهيمنة على سائر النشاط الاقتصادي كما أنها كانت تنفرد رسم السياسة الاقتصادية للبلاد وهي جزء من السياسة العامة للدولة المسئول دستوريا عن رسمها ومتابعة تنفيذها. مجلس الوزراء .

#### تقسيم المؤسسات العامة :

لذلك أُلغيت هذه المؤسسة بموجب القانون رقم ١٦٦ لسنة ١٩٦٥ بشأن المؤسسات العامة ، وتبعث المؤسسات العامة النوعية للوزارات المعنية وهي وزارات الصناعة والاقتصاد والمالية ، وقد أجاز ذلك القانون إلحاق أية دائرة شبه رسمية أو مهادة أو مشروع صناعي أو تجاري تملك الدولة جميع رأسماله بأى مؤسسة بموجب نظام .

وحدد أغراض كل مؤسسة في النصوص بالتمهية الاقتصادية في حقل اختصاصها لتصبح أداة تحقيق أغراض الاشتراكية العربية الرشيدة في زيادة الإنتاج وعدالة التوزيع ، وللمؤسسة تحقيقاً لأغراضها ممارسة النشاط الاقتصادي والقيام بالأعمال والنفقات القانونية في مجال اختصاصها . ولها على وجه الخصوص :

- ١ - تملك العقارات واستملاكها وفق أحكام القانون وتعتبر أغراض المؤسسة من النفع العام لأغراض قانون الاستملاك ( نزع الملكية ) .
- ٢ - تملك الأراضي الأميرية بدون بدل وفق أحكام قانون .

٣ — تأسيس شركات عامة وفق أحكام هذا القانون وشركات تجارية وفق أحكام قانون الشركات .

٤ — المساهمة في الشركات التجارية المراقبة التي من أغراضها ممارسة النشاط الاقتصادي لأجل تنمية الاقتصاد القوي في حقل التجارة والصناعة والزراعة ولها شراء أسهم وسندات هذه الشركات .

٥ — المساهمة في الشركات غير المراقبة وخاصة الحرية منها .

٦ — الاستقراض من الحكومة والمؤسسات شبه الرسمية والمصارف بضمين وزارة المالية ،

٧ — الاستقراض من الهيئات الدولية والمصارف والحكومات الأجنبية وعقد القروض العامة الداخلية بموافقة مجلس الوزراء على أن تصدر القروض الخارجية بقانون .

٨ — إقراض الدوائر الحكومية الرسمية وشبه الرسمية والشركات وتبعية المصارف بهذا الشأن الأحكام الخاصة بها .

٩ — ضمان قروض المنشآت التابعة لها وإقراضها .

١٠ — إقراض المؤسسات الأخرى والاستقراض منها .

وأنشأ قانون مجلس أعلى للمؤسسات العامة يقوم برسم السياسة الاقتصادية للمؤسسات والإشراف على تنفيذها وتنسيق العمل بينها ويشكل برئاسة رئيس الوزراء وعضوية بعض الوزراء ورؤساء مجالس إدارة المؤسسات .

ويشكل مجلس إدارة المؤسسة من رئيس مجلس إدارة المؤسسة وعضوية وكيل الوزارة المعنية أو مدير عام منها . وثلاثة آخرين يختارهم الوزير المختص من بين المدراء العاملين أو من بين كبار موظفي وزارته أو الدوائر شبه الرسمية التابعة لها .



ويعتبر مجلس إدارة المؤسسة السلطة العليا فيها وهو السلطة العليا التي تتولى إدارتها وله في سبيل ذلك ممارسة الصلاحيات التالية :

١ - إقرار تشكيلات المؤسسة ودوائرها وفتح فروع لها والمنشآت التابعة لها داخل العراق وخارجه وتبديل هذه التشكيلات حسب مقتضيات العمل .

٢ - إقرار ميزانية المؤسسة السنوية وتعديلها وتصديق ميزانيات المنشآت التابعة لها وتعديلها والموافقة على ملاكاتها وتصديق حسابات الأرباح والخسائر لكل منها .

٣ - تعيين أوجه استثمار أموال المؤسسة وتوجيه نشاطها وفق أحكام القانون .

٤ - عقد القروض الداخلية والخارجية للمؤسسة والمنشآت التابعة لها وإصدار سندات الاستعراض وفق القانون .

٥ - - إجازة الصرف من أموال المؤسسة ومن أموال المنشآت التابعة لها .

٦ - - اقتراح تعيين المدراء العامين للمنشآت التابعة للمؤسسة على أن يتم تعيينهم وتحديد رواتبهم بقرار من مجلس الوزراء بناء على توصية الوزير المختص .

٧ - - تعيين أعضاء مجالس إدارة المنشآت التابعة لها وتعيين ممثلين عنها في مجالس إدارة المنشآت التي تملك المؤسسة جزءا من رأسمالها وإنهاء عضويتهم وتبديلهم بموافقة الوزير المختص .

٨ - - تعيين الموظفين والمستخدمين في المؤسسة وفي المنشآت التابعة لها ضمن ملاكاتها المصدقة .

٩ - إصدار التعليمات فيما له علاقة بالشئون الفنية والمالية والإدارية والحسابية وشئون الموظفين والمستخدمين في المؤسسة والمنشآت التابعة لها وفيما له علاقة بقواعد الخدمة والملاك والانضباط ( التأديب )

١٠ - بحث أى موضوع له علاقة بالمؤسسة أو بالمنشآت التابعة لها وإصدار القرار اللازم بشأنه .

١١ - مراقبة جميع المنشآت التابعة للمؤسسة وتفتيشها وتوجيهها .

١٢ - القيام بكافة الأعمال والتصرفات القانونية لتحقيق أغراضها وفق القانون .

وتبلغ قرارات المجلس إلى الوزير المختص الذى له صلاحية الاعتراض عليها خلال عشرة أيام من تبليغه بها .

ويمر رئيس مجلس إدارة المؤسسة الرئيس الأعلى بها ويلتزم بتنفيذ قرارات مجلس الإدارة . ويكون للمؤسسة والمنشآت التابعة لها نظامها المالى وميزانيتها الخاصة .

وفى سنة ١٩٧٠ ألغيت المؤسسة العامة الصناعية واستبدلتها مؤسسات عامة صناعية نوعية . ويعد هذا النظم مهره فى التوسع السريع والكبير فى هذا النشاط مع تنوعه ، ما يقضى الأخذ باللامركزية والتخصص فى تنظيمه وإدارته<sup>(١٥)</sup> .

كما صدر القانون رقم ١٠١ سنة ١٩٧٦ بتنظيم وزارة النفط وألحق بها المشروعات العامة فى قطاع النفط والى تمثل وفق هذا القانون شركة النفط الوطنية العراقية ويتبعها ثلاث مؤسسات عامة نفطية لصنفته ولشأريه

---

١٥ . تراجع الأستاذ ناجى البصام فى المرجع السابق .

ولتوزيع متوجانه . ويتوزع نشاط كل منها على منشآت عامة تتبعها . وهو تنظيم خاص ينبع من أهمية هذا القطاع الاقتصادى ووضعه الخاص والمتميز فى الاقتصاد العراق<sup>(١)</sup> .

#### ٣ - الجمهورية العربية السورية :

ظهر المشروع العام سنة ١٩٥٩ مع تأميم الدولة للشركات الأجنبية وتولى إدارتها وتحويل ٧٥ ٪ من الشركات إلى مشروعات عامة فى سنة ١٩٦١ مما اقتضى إنشاء هيئة عامة للقطاع الصناعى تشرف على إدارة الشركات الصناعية المؤممة . وكان يدير تلك الهيئة مدير عام يعاونه مجلس إدارة تمثل فيه بعض الوزارات المعنية . ومع التوسع فى القطاع الصناعى بعد ذلك رأى تقسيم هذه الهيئة إلى ثلاثة إتحادات صناعية نوعية . كما قامت مؤسسات نوعية فى قطاع التجارة الخارجية والداخلية .

وأخيراً صدر المرسوم التشريعى رقم ١٨ لسنة ١٩٧٤ بتنظيم المؤسسات والشركات العامة بما يحقق اللامركزية فى إدارتها وتحريرها من القيود البيروقراطية لتتعلق فى ممارسة نشاطها الاقتصادى على أسس تجارية ، واختصار تسميات المشروع العام وتحديد مفاهيمها على النحو التالى :

#### أولاً - المؤسسة العامة :

وهى شخص اعتبارى عام يتمتع بالاستقلال المالى والإدارى ، ويشارك فى تنمية الاقتصاد القومى الاشتراكى ويمارس عملاً ذات طابع اقتصادى بنشاطه المباشر أو بالإشراف على عدد من الشركات العامة أو المنشآت ذات الأفراس المتباعدة أو المتكاملة والتنسيق فيما بينها .

---

(١) يراجع هذا لقانون المنصور فى « المجلة العربية للإدارة » ، المجلد الأول -

العدد الأول يناير سنة ١٩٧٧

(١٦ - الإدارة العامة)

### مجلس إدارة المؤسسة :

وهو يشكل بقرار من الوزير المختص الذى تتبعه المؤسسة على النحو التالى :

- ١ - المدير العام : رئيساً .
  - ٢ - خمسة على الأكثر من المديرين العاملين فى المؤسسة : أعضاء .
  - ٣ - ممثل عن العمال من المجلس المبنى بسميه المكتب التنفيذي للاتحاد العام : عضواً .
- ويتبر مجلس الإدارة السلطة المختصة برسم السياسة التى تسير عليها المؤسسة العامة لتحقيق الغرض الذى قامت من أجله ويتولى :
- ١ - وضع مشاريع المبادئ الأساسية والأنظمة الداخلية ورفعها للجهات المختصة لإصدارها .
  - ٢ - وضع المعايير ومعدلات الأداء بالنسبة للمؤسسة العامة والشركات العامة والمنشآت التابعة لها .
  - ٣ - رسم سياسات وأهداف الإنتاج والتصدير والتسويق والاستثمار والمالة والربية والأسعار ومتابعة الشركات العامة والمنشآت فى تحقيقها للأهداف التى تقرها الدولة فى هذا الشأن .
  - ٤ - وضع الخطط التفصيلية والبرامج التنفيذية التى تسكنل تطوير الإنتاج وإحكام الرقابة على جودته وحسن إستخدام الموارد المتاحة إستخداماً سليماً وكل ما من شأنه زيادة وكفاية الإنتاج وذلك بالنسبة للمؤسسة العامة والشركات العامة والمنشآت التابعة لها .
  - ٥ - إقرار الخطة السنوية للشركات العامة والمنشآت التابعة لها .

٣ — التنسيق بين الشركات العامة والمنشآت التابعة لها والعمل على حل ما ينشأ بينها من خلافات .

٧ — دراسة التقارير الدورية التي تقدم عن سير العمل في المؤسسة العامة والشركات العامة والمنشآت التابعة لها وعن مركزها المالي واتخاذ ما يلزم في هذا الشأن .

٨ — دراسة كل ما يرى الوزير أو المدير العام عرضه من القضايا التي تتعلق بنشاط المؤسسة العامة وشركاتها العامة ومنشآتها .

كما يختص مجلس الإدارة برئاسة الوزير بما يلي :

١ — إقرار الخطة السنوية للمؤسسة وكذا الخطة السنوية الموحدة للمؤسسة وشركاتها ومنشآتها .

٢ — إقرار الميزانية الختامية السنوية والحسابات الختامية وحساب الأرباح والخسائر للمؤسسة العامة وشركاتها ومنشآتها وتقويم أدائها وإبراء ذمة أعضاء لجنتها الإدارية .

٣ — اقتراح زيادة رأس مال المؤسسة وشركاتها ومنشآتها أو إنقاصه .

٤ — إنشاء وحدات اقتصادية أو دمجها وتجهيزتها وإغلاقها .

هذا ومجلس الإدارة تشكيل لجان من بين أعضائه يعهد إليها بعض الاختصاصات بصفة مؤقتة وكذا الاستعانة بمن يرغب من الخبراء والاختصاصيين .

المدير العام :

وهو يعين بمرسوم يحدد راتبه وتعييناته ويمارس الصلاحيات التالية :

( أ ) تنفيذ قرارات مجلس الإدارة .

( ب ) إدارة المؤسسة العامة وتطوير أساليب العمل فيها وتدعيم أجهزتها

وممارسة حق التحيين والترفيغ والتدب بالنسبة للعاملين فيها وفق خطة اليد العاملة السنوية المعتمدة وحسب مرسوم لها من اعتبارات في الموازنة .

(ج) الإشراف على أعمال الشركات العامة والمشآت التابعة لها ورقابتها .

(د) منح المكافآت في حدود الاعتمادات المرسدة في الموازنة وفرض العقوبات بالنسبة للعاملين فيها .

(هـ) تفويض المديرين في المؤسسة العامة ببعض اختصاصاته .

(و) التمتع في حدود القوانين والأنظمة النافذة بأوسع الصلاحيات في إدارة المؤسسة العامة ويكون مسئولاً أمام الوزير بالذات عن حسن سير العمل .

#### الوزير المختص :

ويصدر الوزير المختص بالإشراف على المؤسسة قرارات بشأن الأمور التالية :

١ — الهيكل الإداري للمؤسسة العامة واختصاصات الإدارات المتفرعة منها بما ينفق والمهام المحددة لها .

٢ — أنظمة التخزين والتوزيع والمستودعات وأنظمة العمليات والدعاية والإعلان وذلك بالنسبة للمؤسسة العامة والشركات العامة والمشآت التابعة لها .

٣ — نقل العاملين وتدريبهم بين المؤسسة العامة المرتبطة به وإجراء العقود مع الخبراء والفنيين في حدود القوانين والأنظمة النافذة .

٤ — تسمية أحد المدراء في المؤسسة العامة معاوناً للمدير العام إضافة إلى عمله .

### ثانياً - الشركة العامة أو المنشأة :

وهي شخص اعتباري عام يتمتع بالاستقلال المالي والإداري ويتكون من وحدة أو مجموعة وحدات اقتصادية تمارس عملاً زراعياً أو صناعياً أو تجارياً أو مالياً .

### اللجنة الإدارية :

وهي تشكل بقرار من الوزير المختص على النحو التالي :

- ١ - المدير العام : رئيساً .
  - ٢ - أربعة على الأكثر من المديرين فيها .
  - ٣ - إثنان من عاملها يسميهما مكتب اتحاد المحافظة المختص : أعضاء .
- وتعتبر اللجنة الإدارية السلطة المختصة برسم السياسة التي تدير عليها الشركة العامة أو المنشأة لتحقيق الغرض الذي قامت من أجله وتتولى ما يأتي :
- ١ - إقراح مشاريع الأنظمة الداخلية اللازمة ورفعها إلى المؤسسة العامة .
  - ٢ - إقراح معايير ومعدلات الأداء فيها والعمل بموجب هذه المعايير والمعدلات بعد اعتمادها أصولاً .
  - ٣ - وضع المخطط التنفيذي لتحقيق السياسات وأهداف الإنتاج والتصدير والتسويق والاستثمار والمالة والريعية والأسمدة المرسومة من قبل المؤسسة العامة .
  - ٤ - وضع برامج تنفيذ المخطط الموضوع من قبل المؤسسة العامة لتطوير الإنتاج وإحكام الرقابة على جودته وحسن استخدام الموارد المتاحة استخداماً اقتصادياً سليماً .

- ٥ — إقترح الخطة السنوية .
- ٦ — التنسيق بين الوحدات الاقتصادية التابعة لها .
- ٧ — دراسة التقارير الدورية التي تقدم عن سير العمل فيها وعزم مركزها المالي واتخاذ ما يلزم بهذا الشأن .
- ٨ — العمل على حسن تطبيق ممارسة التكاليف الصناعية وفق أسس علمية .
- ٩ — وضع السياسة التي تكفل رفع الكفاية الانتاجية للعاملين وتحقيق كفاءة تشغيل الشركة العامة والمنشأة وانتظام العمل فيها .
- ١٠ — متابعة تنفيذ المشاريع في المواعيد المقررة لها .
- ١١ — تحقيق تقديرات الموارد والتفقات الواردة في خططها والعمل على تنمية الموارد وتخفيض النفقات . واتخاذ ما يلزم لتوريد الفائض من مواردها إلى المؤسسة العامة في المواعيد المحددة .
- ١٢ — وضع برامج تدريب العاملين فيها .
- ١٣ — دراسة كل ما يرى المدير العام للمؤسسة العامة أو المدير العام للشركة أو المنشأة عرضه من القضايا التي تتعلق بنشاطها .
- ولها أن تشكل لجاناً فرعية مؤقتة تعهد إليها ببعض اختصاصاتها على سبيل التحديد . ولها كذلك الاستعانة بمن تراه مناسباً من الخبراء والاختصاصيين .

#### المدير العام :

وهو يعين بمرسوم يحدد راتبه وتمويضاته . ويمارس الاختصاصات التالية :

- ١ — تنفيذ قرارات مجلس إدارة المؤسسة العامة واللجنة الإدارية .
- ٢ — إدارة الشركة العامة أو المنشأة وتطوير أقاليم العمل فيها وتحسين



أجهزتها وممارسة حق التعيين والترقيع والنقل والندب وفق خطة اليد العاملة المعتمدة أصولاً ووفق ماخصص لها في الموازنة من اعتمادات .

٣ — الإشراف على أعمال الوحدات الاقتصادية التابعة لها ومراقبتها .

٤ — منح المكافآت في حدود الاعتمادات المرصدة في الموازنة وفرض العقوبات بالنسبة للعاملين فيها .

٥ — تفويض المديرين فيها ببعض الاختصاصات .

٦ — يتمتع في حدود القوانين والأنظمة النافذة بأوسع الصلاحيات في إدارة شؤنها . ويكون مسؤولاً أمام مدير عام المؤسسة العامة بالذات عن حسن سير العمل فيها .

#### مدير عام المؤسسة :

وهو يصدر بقرارات منحه الهيكل الإداري للشركة العامة أو المنشأة واختصاصات إدارتها الفرعية بما يتفق والمهام المحددة لها . وكذا تسمية أحد المدراء في الشركة العامة أو المنشأة معاوناً للمدير العام إضافة إلى عمله .

وعادة يضم الهيكل التنظيمي للشروع العام مديريات للثمنون الإدارية والمالية والقانونية والتخطيط والإحصاء فضلاً عن المديريات الفنية لشئون الإنتاج والصيانة والمبيعات وغيرها .

#### الرقابة والمتابعة :

تخضع المشروعات العامة إلى رقابة الدولة التي تمارسها بمعرفة الجهاز المركزي للرقابة المالية والهيئة المركزية للرقابة والتفتيش وهيئة تخطيط الدولة والرقابة الشعبية عن طريق مشاركة العمال في مجالس إدارة المشروعات العامة ومكتب الشئون الاقتصادية بالاتحاد العام ل نقابات العمال<sup>(١)</sup> .

---

(١) يراجع فيما تقدم بحث الدكتور محمد كمال زينة بعنوان « إدارة المؤسسات العامة في الجمهورية العربية السورية » الملهو في « المجلة العربية للإدارة » المجلد الأول - العدد الأول - يناير « كانون ثاني » سنة ١٩٧٧ ص ٤٢ ومايسلما .

**ثالثاً - جمهورية السودان الديمقراطية :**

ظهرت نواة المشروع العام فيما عرف بإدارة المصانع الحكومية التي تحولت إلى مؤسسة التنمية الصناعية فؤسسة عامة للإنتاج الصناعي . وبعد تأميم بعض المشروعات الصناعية تبعت هذه المشاريع لثلاثي مؤسسات نوعية ثم صدر قانون مؤسسة الدولة التجارية سنة ١٩٧٠ ففانون مؤسسات القطاع العام سنة ١٩٧١ الذي نظمته بموجبه المؤسسات القطاعية والفرعية والشركات العامة .

وأخيراً أعيد تنظيم المشروعات العامة بموجب قانون المؤسسات العامة الصادر في ١٩٧٦/٧/٢٠<sup>(١)</sup> على النحو التالي :

**إنشاء المؤسسة العامة :**

يكون بأمر تأسيس من رئيس الجمهورية ولها الشخصية المعنوية . ويحدد هذا الأمر ما يأتي :

- ١ - اسم المؤسسة ومركزها الرئيسي .
  - ٢ - الأغراض التي أنشئت من أجلها وبمجال نشاطها .
  - ٣ - السلطات المخولة لها لتحقيق أغراضها .
  - ٤ - رأس مالها وممتلكاتها والأموال الداخلة في ذمتها .
  - ٥ - الوزير الذي يتولى الإشراف عليها .
- أغراضها وسلطاتها :**

تمارس المؤسسة السلطات التالية تحقيقاً لأغراضها :

- ١ - مباشرة جميع التصرفات والأعمال التي من شأنها تحقيق أغراضها .
- ٢ - إبرام العقود والاتفاقيات حسبما تراه ضرورياً ومناسباً .

---

(١) تراجع نصوص هذا القانون المنشور في « الجلة الرسمية للإدارة » إلى تصدر عن المنظمة العربية للعلوم الإدارية - المجلد الأول - العدد الثالث - يوليو تموز سنة ١٩٧٧ ص ١٢٤ وما بعدها .

- ٣ - أن تمتلك عن طريق الإكتساب أو الشراء أسهما في أى شركة ذات أغراض عائلة .
- ٤ - أن تستخدم من تعاملين من ترى ضرورة استخدامهم لتمكينها من الاضطلاع بمهامها .
- ٥ - أن تقترض من البنوك والهيئات المالية حسب النظم التى يقرها القانون .
- ٦ - أن تقوم بموافقة الوزير بتملك وشراء وبيع الاراضى والعقارات ، وأن تقوم بتشديد المباني عليها وصيانتها وإقامة كافة المنشآت اللازمة لتحقيق أغراضها .
- ٧ - أن تنشئ لها فروعاً أو مكاتب في أى مكان داخل أو خارج السودان متى اقتضت طبيعة عملها ذلك .

#### إدارة المؤسسة :

أولاً - مجلس الإدارة ويسكون من :

- ( أ ) رئيس يعينه رئيس الجمهورية بناء على توصية الوزير .
- ( ب ) المدير العام .
- ( ج ) أى عضو يمس أمر التأسيس على تعيينه .
- ( د ) عدد مناسب من الأعضاء من ذوى الكفاية والخبرة على أن يشمل ذلك تمثيل العاملين في المؤسسة بالعدد المناسب .

ويمارس بوجه خاص السلطات التالية :

- ( أ ) إعداد الميزانية السنوية للمؤسسة وحساب الأرباح والخسائر والحساب الختامى .
- ( ب ) إبرام العقود والاتفاقيات نيابة عن المؤسسات ،

- (ج) وضع الخطط التي يراها ضرورية لتحسين وتطوير إدارة المؤسسة وخلق أساليب عملها وعرضها على الوزير للواقعة عليها .
- (د) رفع تقارير دورية عن نشاط المؤسسة .
- (هـ) تعيين العاملين بالمؤسسة .
- (و) إصدار اللوائح الخاصة بتنظيم إجراءات عمله وتحديد كيفية صفه اجتماعاته .
- ويجوز للمجلس في الحالات التي تقتضيها الضرورة تفويض أى سلطة من سلطاته السابقة إلى المدير العام أو نوابه أو مساعديه أو أى عضو في المجلس بالشروط والضوابط التي يراها مناسبة .

#### ثانياً - المدير العام :

لكل مؤسسة مدير عام يمينه ويحدد اختصاصاته رئيس الجمهورية بناء على توصية الوزير . ويكون المدير العام المسئول التنفيذي الأول ويتولى الإشراف على النشاط المالي والإداري للمؤسسة وفق ما يحدده أمر التأسيس ومجلس الإدارة .

#### الإشراف على المؤسسة :

يشرف على كل مؤسسة وزير يحدده أمر تأسيسها وله أن يصدر إلى مجلس الإدارة توجيهات هامة أو محددة في أى أمر يتعلق بالمؤسسة يرى أنه ينس الصالح العام وعلى مجلس الإدارة أن يعمل وفق تلك التوجيهات .

#### المجلس الأعلى للمؤسسات :

بشكل هذا المجلس بقرار جمهوري كجهاز تخطيط وتسيق ومتابعة بالنسبة للمؤسسات . ويمارس في هذا المهام الاختصاصات التالية :

- (أ) تقديم المشورة لرئيس الجمهورية بشأن أى اقتراحات لإنشاء أى مؤسسة .
- (ب) وضع الإحار العام لسياسة الاستعداد والنشاط الاقتصادى والمالى للمؤسسات ومراقبة تنفيذ تلك السياسة .
- (ج) التنسيق بين المؤسسات فى مجالات نشاطها المتشابه وفض أى منازعات تنشأ بينها .
- (د) التوصية لرئيس الجمهورية بشأن إلغاء أى مؤسسة أو دمجها مع مؤسسة أخرى إذا فشلت فى تحقيق أغراضها أو إذا اقتضى ذلك الصالح العام .
- (هـ) تحديد نسبة الأرباح التى تدفعها كل مؤسسة للحكومة .
- (و) تحديد الضوابط الخاصة بالاقتراض بالنسبة للمؤسسات .
- (ز) إصدار اللوائح الخاصة بتنظيم إجراءات عمله وتحديد كيفية عقد إجتماعاته .
- ويجوز للمجلس الأعلى أن يستعين فى مباشرة اختصاصاته بأى خبراء أو فنيين يرى ضرورة الاستعانة بهم .

#### الجهاز الإدارى المركزى للمؤسسات :

وهو جهاز يشرف عليه وزير الخدمة العامة والإصلاح الإدارى ويعنى بشئون التوظيف والتنظيم بالمؤسسات العامة ويمارس فى هذا الخصوص الاختصاصات التالية :

- (أ) تقويم وترتيب الوظائف بالمؤسسات ورصد التنهيرات التى تم فيها .
- (ب) التوصية لوزير الخدمة العامة والإصلاح الإدارى بمقررات لوائح الخدمة الخاصة بالمؤسسات .

- (ج) ضبط ومراقبة الميزانيات السنوية للوظائف .  
(د) مساعدة المؤسسات في مراجعة هيكلها التنظيمية .  
(هـ) إعداد البحوث والدراسات التي تهدف إلى ترقية الأداء ، وتحسين شروط العمل بالمؤسسات .  
(و) النظر في التوصيات المقدمة من مجالس إدارات المؤسسات بشأن المسائل سالفة الذكر .  
وتقدم توصيات الجهاز بشأن هذه المسائل إلى المجلس الأعلى بواسطة وزير الخدمة العامة والإصلاح الإداري .

رابعاً - جمهورية مصر العربية :

تطور تنظيم المشروعات العامة :

كان تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي محدوداً يتمثل في إنشاء السكك الحديدية ، وإقامة بعض البنوك الخاصة بالسليف الزراعي والإئتمان العقاري والتنمية الصناعية . ولكن هذا التدخل ازداد بعد ثورة يوليو سنة ١٩٥٢ بإنشاء مجموعة شركات مؤسسة مصر والمصانع الحربية .

وتبع ذلك تأميم مجموعة الشركات الأجنبية التي ضمت إلى المؤسسة الاقتصادية المنشأة سنة ١٩٥٧ ، وكذلك التأميم الذي اقترن بالتحول الاشتراكي في يوليو سنة ١٩٦١ وأسفر عن ظهور القطاع العام ممثلاً في المؤسسات العامة النوعية وما يتبعها من شركات في مختلف قطاعات الاقتصاد القومي (١) .

وكانت شركات القطاع العام تخضع لإشراف المؤسسات العامة والتي تخضع بدورها لإشراف الوزراء المختصين . وربطت ميزانياتها بميزانية الدولة مع

---

(١) يلاحظ أنه يوجد إلى جانب المؤسسات العامة وهي مشروعات تستهدف الربح يوجد نوع أكثر من المشروعات لا يهدف إلى الربح يسمى الهيئات العامة ، كالهيئة العامة للغربد والهيئة العامة للتأمينات الاجتماعية ، وينظم هذه الهيئات العامة القانون رقم ٦٩ لسنة ١٩٦٣ .

إلزامها بالكثير من اقواعد والإجراءات المالية الحكومية وتوقف قراراتها على تهاديق الوزير المختص .

لذلك اتجهت التشريعات المنظمة للقطاع العام فيما بعد وأخرها القانون رقم ١٠ لسنة ١٩٧١ إلى توفير المزيد من الحرية والانطلاق لشركات القطاع العام ، وتجلى هذا الاتجاه أخيراً في قانون رقم ١١ لسنة ١٩٧٥ الذى ألغى المؤسسات العامة بالنظر لما كان يفرضه وجودها من وصاية وقبود على نشاط الشركات التى كانت تتبعها وحريتها فى التصرف واتخاذ اقرارات ، وقد مهد القانون بدور تخطيطى وتسبىق بين شركات كل قطاع اقتصادى إلى المجلس الأعلى للقطاع ، برئاسة الوزير المختص تعاونه أمانة فنية من عدد محدود من الخبراء وذلك على النحو التالى .

### التنظيم الحالى للشروعات العامة :

#### أولاً : شركات القطاع العام .

حدد القانون مفهوم شركة القطاع العام بأنها وحدة اقتصادية تقوم على تنفيذ مشروع اقتصادى وفقاً لخطة التنمية .

وتعتبر شركة قطاع عام :

١ — كل شركة عامة يمتلكها شخص عام بمفرده أو ساهم فيها مع غيره من أشخاص القانون العام .

٢ — كل شركة مختلطة يساهم فيها شخص عام أو أكثر مع أشخاص خاصة أو يمتلك جزءاً من رأسمالها وذلك إذا صدر قرار من رئيس الجمهورية باعتبارها شركة قطاع عام متى اقتضت مصلحة الاقتصاد القومى ذلك ويجب أن تتخذ هذه الشركات جميعها سواء كانت شركة عامة أو شركة مختلطة شكل الشركة المساهمة .

### مجلس إدارة الشركة :

( ١ ) يتولى إدارة الشركة العامة التي يملك كل رأسمالها شخص عام أو أكثر مجلس يكون من عدد فردى من الأعضاء لا يقل عن سبعة ولا يزيد على أحد عشر ، ويشكل على الوجه الآتى :

١ - رئيس يعين بقرار من رئيس مجلس الوزراء .

٢ - أعضاء يعين نصفهم بقرار من رئيس مجلس الوزراء ويختبب النصف الآخر من العاملين فى الشركة كما يجوز بقرار من رئيس مجلس الوزراء أن يضم إلى عضوية المجلس عدد من الأعضاء غير متفرغين لا يزيد على اثنين يختاران من ذوى الكفاية والخبرة الفنية فى مجال نشاط الشركة أو فى الشؤون الاقتصادية أو المالية أو الإدارية أو القانونية . ولا يكون لهما صوت محدود فى المداولات إلا فى المسائل الفنية وفى كل ما يتعلق بوضع السياسات والخطط العامة .

( ب ) يتولى إدارة الشركة المختلطة التى يساهم فيها شخص عام برأسمال أياً كان مقداره مع رأسمال مصرى خاص ، مجلس يكون من عدد فردى من الأعضاء لا يقل عددهم عن سبعة ولا يزيد على أحد عشر ، ويشكل على الوجه الآتى :

١ - رئيس يعين بقرار من رئيس مجلس الوزراء .

٢ - أعضاء بسبعة ما يملكه الشخص العام المساهم فى الشركة يعينون بقرار من رئيس مجلس الوزراء .

٣ - أعضاء بسبعة ما يملكه رأس المال الخاص يختارهم ممثلوم فى الجمعية العمومية بشرط ألا يجاوز عددهم نصف عدد أعضاء مجلس الإدارة .

٤ - أعضاء ينتخبون من بين العاملين فى الشركة يكون عددهم مساوياً لمجموع عدد أعضاء المجلس المميتين والمختارين .



كما يجوز ضم عضوين من ذوى الكفاية والخبرة على النحو السابق .  
ويكون لمجلس إدارة الشركة جميع السلطات اللازمة للقيام بالأعمال التي  
تقتضيها أغراض الشركة وعليه على وجه الخصوص :

١ - إعداد مشروع الخطة العامة للشركة .

٢ - وضع الخطط التنفيذية التي تكفل تطوير الإنتاج وإحكام الرقابة  
على جودته وحسن استخدام الموارد المتاحة استخداما اقتصاديا سليما وكل ما من  
شأنه زيادة وكفاية الإنتاج وتحقيق أهداف الشركة .

٣ - وضع السياسات التي تكفل رفع الكفاية الإنتاجية للعاملين وكفاءة  
تشغيل الشركة وانتظام العمل فيها .

٤ - تدبير الموارد اللازمة لتحويل العمليات الجارية للشركة .

٥ - إجراء الإحلال والتجديد وفقا للمخصصات المتعلقة بذلك ، وتقرير  
بنود الإنفاق وفقا لخطط العمل والأهداف الموكول إلى الشركة إنجازها .

٦ - وضع أسس تكاليف الإنتاج لمختلف الأنشطة التي يباشرها الشركة  
وكذلك وضع معدلات الأداء .

٧ - وضع هيكل التنظيم الإداري والهيكل الوظيفي للشركة .

٨ - وضع برامج المالة بالشركة مع مراعاة الإدارة الاقتصادية السليمة .

٩ - تنفيذ المشروعات الاستثمارية المسندة للشركة في المواعيد المقررة .

١٠ - تحقيق تقديرات الموارد والمصروفات في الموازنة التخطيطية والعمل  
على تنمية الموارد وتقليص النفقات .

١١ - وضع قواعد تشغيل ساعات العمل الإضافية بالشركة .

١٢ - وضع نظام لتدريب العاملين بالشركة سواء بالنسبة للأفراد البعد  
قبل التحاقهم بالعمل أو بالنسبة للعاملين منهم طوال مدة خدمتهم .

هذا ويضع مجلس الإدارة اللوائح الداخلية وغيرها من النظم واللوائح

اللازمة لتنظيم أعمال الشركة وإدارتها ونظام حساباتها وشؤونها المالية التي تسكنها.  
انظام العمل وإحكام الرقابة وذلك دون التقييد بالنظم الحكومية وبما يتناسب  
مع ظروف الشركة الإدارية والمالية والإنتاجية والتسويقية وطبيعة نشاطها .  
وبذلك حول مجلس إدارة الشركة بعد إنشاء المؤسسة العامة صلاحيات كاملة  
ونائية في تسييرها . ويرأس ويمس مجلس إدارة الشركة جهازها التنفيذي .  
وهو مسئول عن سير العمل بها ونجاحها في تحقيق أهدافها .

#### الجمعية العمومية للشركة :

وتشكل برئاسة الوزير المختص أو من ينيبه ويمثل لكل من وزارة المالية  
وزراعة التخطيط وخمسة من أعضاء المجلس الأعلى للقطاع وأربعة من العاملين  
بالشركة وثلاثة من ذوي الكفاية والخبرة الفنية ويضاف إلى هؤلاء بالنسبة  
للشركة المختلطة المساهمون من الأفراد والأشخاص الاعتبارية الخاصة ويكون  
حق التصويت لمثل رأس المال العام والخاص بنسبة نصيبهم في رأسمال الشركة .

وتختص الجمعية العمومية أساساً بإقرار الميزانية وحساب الأرباح والخسائر  
وتوزيع الأرباح والنظر في تقرير مجلس الإدارة عن نتائج أعمال الشركة  
وإقرار مشروع خطتها العامة .

#### المجلس الأعلى للقطاع :

وقد استحدثت بعد إلغاء المؤسسات العامة وبنشأ بقرار جمهوري لكل  
قطاع اقتصادي يتكون من مجموعة متشابهة أو متكاملة من شركات القطاع العام  
أو من الشركات العاملة في مجالات متصلة ، ويحدد قرار الإنشاء ما يدخل في  
نطاقه من شركات .

وهو مشكل برئاسة الوزير المختص وعضوية رؤساء مجالس إدارة الشركات  
والوحدات العاملة في نطاق القطاع ، وعدد لا يقل عن ثلاثة من ذوي الكفاية

والخبرة الفنية يعينون بقرار من رئيس مجلس الوزراء وممثلين لكل من وزارات المالية والتخطيط والاقتصاد والتعاون الاقتصاد يختاره الوزير المختص .

ويعتص بتقرير الأهداف العامة للقطاع ، روضع الخطط والسياسة التي تكفل تحقيق التناسق والتكامل بين خطط ومشروعات الشركات والوحدات الداخلة في نطاق القطاع وتنظيم عمليات تمويلها وفقاً للسياسة العامة والخطط القومية للدولة . كما يختص بمتابعة تحقيق الأهداف المقررة وإبداء الرأي فيما يعرضه عليه الوزير المختص .

ويكون للمجلس أمانة فنية تتكون من عدد محدد من الخبراء والعاملين تعاونه في مباشرة أعماله الخاصة بالقطاع ، وتتولى إبلاغ توصيات وقرارات المجلس للجهات المختصة وموافاة الوزير المختص وأجهزة الدولة بما تطلبه من بيانات عن الشركات الداخلة في نطاق القطاع

وينظم شئون العاملين بشركات القطاع العام قانون خاص يلزم المروءة وتحويل مجالس إدارتها صلاحيات كاملة في رسم سياسيات شئون موظفيها وتصريفها .

هذا وتضع شركات القطاع العام الرقابة المسالية للجهاز المركزي للحسابات وكذا رقابة هيئة الرقابة الإدارية .

ونرى في ختام هذه الدراسة المقارنة لإدارة المشروعات العامة العربية أن تصدر كل دولة عربية تشريعاً يبالغ تنظيم وإدارة هذه المشروعات بما يمكنها من مباشرة أنشطتها الاقتصادية بعيداً على القيود الحكومية التي تمثل فاعليتها مع قصر إشراف الدولة على التحقق من التزامها بسياساتها وخططها الاقتصادية العامة ، وتحقيقها للأهداف العامة المحددة لها .



# القسم الثاني

إدارة شؤون موظفي الدولة

**PUBLIC PERSONNEL ADMINISTRATION**



## تمهيد

تعنى إدارة شئون موظفى الدولة تنظيم شئون وأوضاع القوى العاملة فى الجهاز الإدارى للدولة . وهى اليوم مادة مستقلة لها علمها ومؤلفاتها الخاصة (١) .

وقد مرت إدارة شئون موظفى الدولة من حيث اتجاهات دراستها وأساليب ممارستها بثلاث مراحل هى :

### (١) عناية المعايير :

وتتمثل هذه المرحلة فى الحركات الأولى للإصلاح الوطنى الداعية إلى إبعاد النفوذ الشخصى والسياسى المفسد للوظيفة العامة والمضعف لكفاءتها . وذلك عن طريق شغل الوظائف العامة بامتحانات عامة تجربها أجهزة مركزية لشئون الموظفين تتوافر لها ضمانات الحياد والاستقلال ،

### (ب) تحقيق الكفاءة :

وفى هذه المرحلة تأثرت إدارة شئون الموظفين بحركة الإدارة العلمية . وذلك بالتزام الأصول العلمية والأساليب الفنية الإيجابية لتحقيق الكفاءة . وهو ما تجلّى فى الأخذ بتحليل الوظائف وتصنيفها وتنويع امتحانات التوظيف وفق طبيعة العمل فى مختلف الوظائف ، وتدريب العاملين على أفضل أساليب الإنجاز وتقييم أدائهم .

---

(١) برامج مجلة خاصة مؤلفات : Stahl بنوان Public Personnel Adminis

tration للطلبة الخامسة (نيويورك سنة ١٩٦٦) وكنا Nigro بنفى العنوان طلبة

نيويورك ١٩٥٩ وأيضاً Torrey بنوان Public Personnel Management

مجلة نيويورك سنة ١٩٥٣ . مؤلفات «إدارة شئون موظفى الدولة - أصولها وأساليبها»

طبع القاهرة سنة ١٩٦٦

(ج) العلاقات الإنسانية :

وتعكس هذه المرحلة جركة التطوير الإنسانى للإدارة والتي عثمت بدراسة وتقصى دوافع سلوك العاملين والأخذ بأساليب تنمية السلوك الوظيفى السوى والاستزادة من الحوافز الإنسانية والاجتماعية والاهتمام برفع الروح المعنوية للموظفين وتنمية القيادة الإدارية ومهارتها السلوكية<sup>(١)</sup> ،

وهى تصور فى نظرننا التطور الطيعى لشئون الموظفين فى شئى الدول والذى لا يزال فى أولى مراحل فى الدول النامية وإن اتجه بعضها نحو المراحل التالية :  
وسنعالج شئون موظفى الدولة فى بابين أولهما عن عملياتها وثانيها عن أجهزتها مشفوعة بتطبيقاتها المربية .

---

(١) تراجع فى متابعة هذه المراحل تفصيلا فى الولايات المتحدة الأمريكية مؤلف نجر والسابق ص ٣ و١٠١٥٥٥ .



## الباب الأول

### عمليات شئون الموظفين

نعرض هنا بإيجاز أهم العمليات الخاصة بشئون موظفي الدولة سواء.  
تعلقت بتكويتهم كالتوظيف بتصنيف الوظائف ، أو بتنمية كفاءتهم في العمل  
عن طريق التدريب والتجديد ، أو بتقويم أدائهم بإشباع نظام تقارير الكفاية  
وتأديب العناصر المتحرفة .



## الفصل الأول تكوين القوى الوظيفية

يتطلب تكوين القوى الوظيفية وجود نظام شغل الوظائف العامة ونظام الترتيب الوظائف ونعرض فيما يلي الأصول العلية لهذين النظامين ثم لبعض تطبيقاتها العملية .

### الفرع الأول نظام التوظيف

يعنى التوظيف بتدبير الأفراد القديرين على النهوض بالنشاط البشرى الجماعى على خير وجه . ولاصطلاح التوظيف Staffing معنيان : أحدهما عام يشمل كافة شئون الموظفين من تعيين وتدريب ومرتبك وأجازات وتأديب . . . الخ . أما المعنى الخاص فيفيد شغل الوظائف الشاغرة سواء بالتعيين أو البرقية أو النقل أو التدريب أو الاعارة وسلمستعمل التوظيف هنا بمعناه الأخير الخاص .

#### أولاً - أصوله العامة .

يمثل تكوين العنصر البشرى فى الإدارة العامة الاعتبار الأول فى الدول النامية نظراً لما تعانيه من قلة إن لم تقل ندرة الكفاءات الفنية والإدارية ، ومحاولات الدول المتقدمة إغراء هذه القلة النادرة من الكفاءات بالهجرة إليها والعمل بمرتبات ضخمة وخاصة المبعوثين إليها من خيرة للشباب ، الأمر الذى يوق تقدم الدول النامية وتحقيق معدلات النمو الاقتصادى والاجتماعى المنشودة .

ولتعزيز الإدارة العامة بكفا العناصر نحو من الدول المعاصرة على التزام  
المبادئ الثلاثة التالية في شغل وظائفها .

( ١ ) مبدأ المساواة :

ويقتضى الإعلان والنشر بشئ الوسائل عن الوظائف الشاغرة ، وأن  
يكون شروط شغلها عامة مجردة حتى تتاح لسائر المواطنين فرصة التقدم لها  
دون تمييز طبق أو اجتماعي ، يكون من شأنه خلق بيروقراطية منفصلة  
عن الشعب متعالية عليه ومعوقة لمصالحه تعتبر نفسها حاكمته لا خادمته .

ولما كان التأهيل العلى هو السبيل للاتحاق بالوظائف باعتباره أحد  
الشروط الجوهرية لشغلها لذلك يجب إطلاق التعليم في مختلف مراحله من  
القيود المالية والاجتماعية .

ويلاحظ أن تطبيق هذا المبدأ له أهميته البالغة في خلق قيادات إدارية  
وطنية واعية في الدول النامية . فقد حرص الحكم الاستبدادى الاستعماري  
بها على خلق طبقة اجتماعية ممتازة وفر لها وحدها فرص الثراء والتعليم  
والالتحاق بالوظائف رابطاً بذلك مصالحها بوجوده .

وقد أصبح الالتحاق بالعمل يمثل حقاً اقتصادياً خاصة في ظل الانحياز  
الاشتراكي مما يفرض على الدولة واجب توفير فرصة للجميع .

ولكن الدولة التي تعمل على توفير فرص العمل وتنسيقها لكل قادر عليه  
من حقها أن تضع التخطيط المناسب للتعليم بحيث يتمنى مع فرص العمل التي  
تتيحها خطط التنمية وظروف الإنتاج وتطور الخدمات فيه على نحو يقلل  
من فرص التمثل بين الحريجين في المراحل التعليمية .

ومن حقها بل من واجبها في سبيل توفير فرص العمل حظر الجمع بين

أكثر من وظيفة إذ أن الشخص الذى يجمع بين أكثر من وظيفة يتعذر عليه أن يؤديها جميعاً بكفاءة فللاطاقة البشرية حدودها ، هذا بالإضافة إلى حرمان الدولة من الإفادة بكل ما لديها من كفاءات في وقت هي أحوج ما تكون فيه إلى تعبئتها لزيادة إنتاجها القومى .

#### (ب) مبدأ الجدارة

وبعنى إختيار العاملين للعمل والاحتفاظ بهم على أساس الصلاحية وحدها . ونتجه مبدأ الجدارة في التوظيف بولاء العاملين نحو الدولة وصالحها العام بعكس نظام المحاباة الذى كان ينصرف بولاء العاملين نحو الصالح الشخصى . والخاص على حساب الصالح العام للشعب .

وقد اقترن ظهور نظام الجدارة بامتحانات التوظيف التى يعلن عنها لساير المواطنين ويدخلونها على قدم المساواة . وكان دور هذه الامتحانات ابتداءً سلبياً إذ اقتصر على استبعاد النفوذ الشخصى من ميدان الوظيفة العامة . ثم تطورت رسالتها بعدئذ على نحو إيجابى إذ استهدفت الكشف والحصول على أكفأ العناصر لشغل الوظائف العامة ، ما اقتضى تنويع هذه الامتحانات بمحقق هذه المهمة الجديدة على نحو فعال .

ونلاحظ أنه إذا كان لا عمل لامتحانات التوظيف العامة في حالة تطبيق مبدأ المهالة السكامة فإن تحقيق الجدارة في التوظيف يتطلب تزويد حدى الالتحاق بالوظيفة بالتدريب اللازم ليتسنى لهم مباشرة مهام وظائفهم بكفاءة ..

وقد تجرى امتحانات التوظيف مركزياً بواسطة الأجهزة المركزية للخدمة المدنية أو محلياً بواسطة الوزارات والدوائر نفسها . ويوصى بقرار دولتون لإصلاح الخدمة المدنية في بريطانيا سنة ١٩٦٨ بأن يكون للدوائر تأثير أكبر في اختيار العاملين وأن يكون اختيار المستوى الأعلى من الموظفين مباشرة

من جانب الدوائر ومحسن أن تمثل الدوائر في الاختيار المركزي central recruitment. وأن تكون الغلبة لممثل الدوائر في تشكيل لجان الاختيار سواء أكان مركزياً أو محلياً . ويتم اختيار الموظفين الإحصائيين مباشرة بواسطة الدوائر وأقسام شئون الموظفين فيها (١).

كما تنوعت اليوم هذه الامتحانات كأداة للكشف عن مدى توافر المعلومات والمهارات والاتجاهات السلوكية اللازمة لمختلف أنواع ومستويات الوظائف والحرف .

فهناك الامتحانات التحريرية وتستخدم في الكشف عن مدى توافر المعلومات المطلوبة في بعض الوظائف كوظائف الحسابات وشئون الأفراد والذاتية .

والامتحانات الشفهية أو المقابلات الشخصية للكشف عن الصفات الذاتية والاتجاهات السلوكية اللازمة لبعض الوظائف كوظائف المذيعين أو المستقبلين بالفنادق أو البائعين .

وامتحانات الأداء العملية التي تكشف عن مستوى المهارات التي يتطلبها العمل في بعض الوظائف والمهن مثل كاتب الطابعة والميكانيكي والكهربائي وغيرهما .

ويحدد نوع الامتحان في ضوء تحليل دقيق لواجبات كل وظيفة وصلاحياتها والمعارف والمهارات والصفات الواجب توافرها في شاغلها . ويتم الاختيار لشغل الوظائف والحرف وفق أولوية النجاح في هذه الامتحانات . ويقضى للموظف فور التحاقه بالوظيفة فترة تجربة للتأكد من صلاحيته للاستمرار بها أو عدم صلاحيته فينحى عنها .

---

(١) المرجع السابق ص ١٩ وما بعدها .

### (ج) مبدأ الدائمة:

وهو ما يتطلب وجود سلك وظيفي مبنى يكرس له المواطن حياته ويؤمل عليه في معيشته، ويقوم سلك التوظيف الدائم على انتقال الشباب ذوى المقدرة على التعلم والتقدم وتدريبهم لتنمية واستخدام قدراتهم ومنهم فرس الترقى في المسؤوليات والمراتب حتى بلوغ سن التقاعد. ومن شأن هذا النظام توفير الضمان والاستقرار في الوظيفة العامة، مع استبعاد غير الأكفاء من وظائفهم بعد إناحة فرس الدفاع عن أنفسهم ضد ما يوجه إليهم من اتهامات خاصة بعدم الكفاية.

ويمتاز التطوير المبنى الدائم للوظيفة العامة في أنه يزود الإدارة العامة بمجموعة من العاملين من ذوى التخصص والخبرة. وتكوين أعضاء مخلصين في حقول الإنتاج والعمل الجماعي والتعاوني.

### ثانياً - تطبيقاته العربية :

اتجهت الدول العربية إلى الأخذ بالجدارية في التوظيف على أساس مسابقات التوظيف العامة وهو ما تسجله نظم الخدمة المدنية العربية التالية على سبيل المثال.

#### الملكة العربية السعودية .

يتطلب نظام الموظفين السعودى لتمييز في الوظائف العامة النجاح في امتحان المسابقة - وذلك بأن تعلن عن الوظائف الخالية المراد شغلها بقوار من الجهة المختصة يشتمل على المؤهلات والسوغات التى يلزم توافرها في الطالبين وموعد وشروط امتحان المسابقة تحريراً وشفوياً وذلك طبقاً لما يفتى عليه بين ديوان الموظفين العام والجهة المختصة . ويعلم أمما- الناجحين في امتحان المسابقة ويتم تعيينهم حسب ترتيب نجاحهم بشرط أن

لا تقل الدرجات التي يمررها الناجح عن نصف المجموع النهائي للامتحان .  
ويكون التعيين تحت الاختبار لمدة سنة ويفصل من لم تثبت صلاحيته خلالها .

#### المعلقة الأثرية الهاشمية .

وتقتضى المادة ٢٢ من دستورهما الصادر في ١٩٥٢/١/١ بأن « لكل أردني حق في تولي المناصب العامة بالشروط المعينة بالقوانين والأنظمة ، وأن التعيين للوظائف العامة من دائمة ومؤقتة في الدولة والإدارات الملحقة بها والبلديات يكون على أساس الكفاءات والمؤهلات » .

ويوجب نظام الخدمة المدنية رقم ٢٣ لسنة ١٩٦٦ في المادة ٣٢ منه بأن « تطبق الامتحانات التنافسية لإشغال أية وظيفة شاغرة كلما كان ذلك ضرورياً ومناسياً ، وترتب أسماء المرشحين حسب أهليتهم وجدارتهم لإشغال الوظيفة ويتم الانتقاء وفقاً لقائمة الأفضلية ويجوز الاستفادة من القائمة في تعيينات مقبلة تهرى خلال سنة أو سنتين من إعداد القائمة .

وتؤلف في ديوان الموظفين ( لجنة انتقاء الموظفين ) برئاسة رئيس الديوان وهي مسئولة عن تعيين وترقيع موظفي الدولة المصنفين فيما عدا كبار الموظفين من الدرجة الأولى فأفوق .

والجوهرة اللبنانية :

#### الجمهورية اللبنانية :

وتقول المادة ١٢ من دستورهما الصادر في ١٩٥٩/١/١ « لكل لبناني الحق في تولي الوظائف العامة لا ميزة لأحد على الآخر إلا من حيث الاستحقاق والجدارة حسب الشروط التي ينص عليها القانون » .

وطبقاً لنظام الموظفين الصادر بالمرسوم الاشتراعي رقم ١١٢ لسنة ١٩٥٩ تنضم هيئة مجلس الخدمة المدنية أنظمة المباريات وموادها بالاتفاق مع



الوزارات المختصة . وتنظم هذه المبادرات إدارة الموظفين بمجلس الخدمة المدنية وتستعين عند الاقتضاء في إجراء المبادرات بموظفي الإدارة المختصة . وتعلن نتائج المبادرات فور حصولها على باب المجلس . ويعمل بلائحة ( قائمة ) للتأجيل لمدة سنة من تاريخ إعلانها .

#### الجمهورية العراقية :

طبقاً لقانون الخدمة المدنية رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠ يكون التعيين أو إعادة التعيين من قبل مجلس الخدمة العامة فيما عدا الوظائف التي تشغل بمرسوم جمهوري وعلى هذا المجلس اختبار مؤهلات الأشخاص المراد تعيينهم بالمقابلة أو بالامتحان التحريري أو بهما معاً للوقوف على صفاتهم ولياقتهن ، ويستثنى من ذلك من له خدمة سابقة في وظيفة مثبت فيها أو يحمل شهادة عالية إلا إذا كان عدد المتقدمين للوظائف المطلوب شغلها أكثر من عدد تلك الوظائف .

وكذلك للمجلس أن يصادق على الترقيات التي تقترحها الوزارات أو ترشيح من يراه أهلاً للترقية من بين المرشح ، كما ينظر المجلس في الاعتراض الذي يقدمه الموظف الذي لحقه غيب من جراء عدم ترشيحه للترقية أو تثبته على التعيين أو الترقية ويكون قراره نهائياً .

#### جمهورية مصر العربية .

كان التعيين في الوظائف وفق القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ بشأن نظام موظفي الدولة بامتحانات تجري مركزياً بمعرفة ديوان الموظفين ، وإبتداء من سنة ١٩٦٤ رؤى أخذاً بمبدأ اللامركزية في إدارة شئون العاملين - أن يتم عليها شغل الوظائف الخالية ، وكذا إجراء الامتحانات بالنسبة للوظائف التي يحصلون بها قرار من الوزير المختص .

وإعمالاً لمبدأ المهالة السكانية يجري سنوياً تعيين جميع خريجي الجامعات

والمعاهد العليا والمدارس الثانوية الفنية مباشرة ومركزياً عن طريق وزارة القوى العاملة. وتبذل الجهود لتوفير فرص العمل المناسبة لكل قادر عليه عن طريق التوسع في مشروعات التنمية الاقتصادية ومحاولة تطوير سياسة التعليم والتدريب بما يتفق والاحتياجات الفعلية لسوق العمل كما ونوعاً لتحقيق قدر من التوازن بين عرض وطلب العمل .

## الفرع الثاني

### نظام ترتيب الوظائف

#### أولاً - أصوله العامة :

##### ١ - مفهومه :

يطلق اصطلاح ترتيب الوظائف Position Classification على مجموعة العمليات الخاصة بتحليل الوظائف ، وتصنيفها في مجموعات مهنية ونوعية وتدريبها في فئات وفق أهمية واجباتها ومسئولياتها والمؤهلات اللازمة ضماناً لحسن إدارة نظام الوظيفة العامة .

ولإلقاء مزيد من الضوء على هذا التعريف نشرح ما تضمنه من مصطلحات ترتيب الوظائف التالية :

#### الوظيفة :

تعنى العمل المسند إلى عامل ليؤديه ويتكون من مجموعة الواجبات والإختصاصات والسلطات والمسئوليات .

#### الفئة :

تعنى جميع الوظائف التي تتشابه في :

##### ١ - نوع العمل .

٢ - مستوى صعوبة الواجبات وأهمية المسؤوليات .

٣ - مطالب، التأهيل لأداء العمل .

بحيث تتطلب معاملة واحدة في شئون الخدمة وفي تحديد الأجر . وتوضع للفئات مواصفات موحدة .

الفئة :

تعنى شريحة معينة من الأجر تتضمن جميع الفئات التي تتشابه في مستوى صعوبة الواجبات وأهمية المسؤوليات ومطالب التأهيل ولكنها تختلف في نوع العمل .

المجموعة النوعية :

تشمل الفئات التي تتشابه في نوع العمل ولكنها تختلف في مستوى صعوبة الواجبات وأهمية المسؤوليات .

وتمثل المجموعة النوعية السلم الطبيعي للترقيات من وظيفة في فئة إلى وظيفة في فئة أعلى منها .

مجموعة الوظائف :

وهي الإطار الرأسي العريض الذي ينظم المجموعات النوعية في ميادين متجانسة أو متجانسة أو مترابطة من الأعمال<sup>(١)</sup> .

وتوضيح هذه المصطلحات نذكر أمثلة لها من نظام ترتيب الوظائف في الجمهورية العربية المتحدة . فهذا النظام يشمل على ثلاث مجموعات وظائف هي : مجموعة الوظائف التخصصية ومجموعة الوظائف الفنية ومجموعة الوظائف العامة .

---

(١) مراجع القرار الجمهوري رقم ٢٠٦٧ لسنة ١٩٦٤ بتنفيذ نظام ترتيب الوظائف في الجمهورية العربية المتحدة والمتضمن تعريف المصطلحات السابقة .  
(١٨ - الإدارة العامة )

كما تشتمل كل مجموعة وظائف على مجموعات نوعية تشابه كل منها في نوع العمل وتحتوى كل مجموعة نوعية على فئات من الوظائف متدرجة مالياً حسب مستويات صعوبة واجبات وأهمية مسؤوليات كل منها .

لئلا مجموعة الوظائف العامة تشمل المجموعات النوعية لفئات الوظائف التي تتضمن واجباتها ومسئولياتها القيام بأعمال تنظيمية وإدارية أو مكتنية أو القيام بخدمات معاونة . فهي تشمل ثلاث مجموعات نوعية هي : المجموعة النوعية لفئات الوظائف التنظيمية والإدارية ، والمجموعة النوعية لفئات الوظائف المكتنية ، والمجموعة النوعية لفئات الخدمات المعاونة .

وعلى سبيل المثال تندرج المجموعة النوعية لفئات الوظائف التنظيمية والإدارية حسب مستوياتها في سبع فئات تبدأ من الدرجة السابعة حتى الدرجة الأولى وهي فئات إدارى رابع وإدارى ثالث وإدارى ثان وإدارى أول وكبير إداريين ثان وكبير إداريين أول ومدير عام .

وتقابل هذه المجموعة النوعية الوظائف التنظيمية والإدارية الوظائف الإدارية في الجمهورية العراقية المرتبة حسب مستوياتها الوظيفية في ست درجات مالية من السادسة حتى الأولى تشمل على التوالي فئات معاون ملاحظ وملاحظ ورئيس ملاحظين ومدير إدارة ومعاون مدير عام ومدير عام .

ب - مزاياه :

يستهدف ترتيب الوظائف أساساً تطبيق مبدأ تساوى الأجر عند تساوى العمل ولكنه يحقق العديد من المزايا في مختلف مجالات تنظيم شئون العاملين ونخص بالذكر منها ما يأتى :

١ - ضبط التوظيف :

أن تحليل الوظائف - وهو أساس تصنيفها وتدرجها - إلى واجباتها

ومسئولياتها وتحديد متطلبات شغلها في ضوء ذلك يقدم لنا الضوابط التي على مقتضاها يوضع الشخص المناسب في العمل المناسب وتحديد أنواع امتحانات التوظيف بما يكفل إختيار أكفأ العناصر لشغل مختلف أنواع ومستويات وظائف سواء بالتعيين أو الترفيع والترقية أو بالنقل أو التندب أو الإعارة .

#### ٢ - تخطيط التدريب :

يساعد تحليل الوظائف على تخطيط مختلف البرامج التدريبية وفق الاحتياجات الفعلية للعمل في شتى الوظائف وتحديد أساليب التدريب المناسبة لكل نوع ومستوى من الوظائف .

#### ٣ - تحديد المراتب :

إن ما يقتضيه ترتيب الوظائف من تدريبها في ثبات حسب صعوبة واجبات وأهمية مسؤوليات كل منها من شأنه ضمان التنظيم العادل للمراتب بما يتفق وأهلاء مختلف الوظائف ومتطلبات التأهيل العلمي والخبرة العملية في شاغلها .

#### ٤ - تقويم الأداء :

يستتبع تحليل الوظائف وتصنيفها نوعياً وتدريبها حسب مستوياتها أن يراعى في تصميم نماذج تقادير الكفاية - التي تستخدم في التقويم الدوري لأداء العاملين - تنوعها بما يتفق وطبيعة العمل ومستواه في شتى الوظائف .

#### ٥ - تحديد المسؤولية :

يقوم ترتيب الوظائف على أساس التحليل المفصل والتحديد المنضبط

لواجبات كل وظيفة مما يدل معه على سلطات الرقابة والتأديب كهدف وتحديد ما يقع من مخالفات ومركبها . ولطالما أدى عدم تحديد واجبات واختصاصات الوظائف إلى شيوخ المسؤولية التأديبية بين شاغلها وبالتالي تعدد بل لاستحالة تحديدها وإفلات الموظف المنحرف من رآله اب<sup>(١)</sup> .

### ( ج ) مبادئه :

١ - كان ترتيب الوظائف يقوم على أساس النظر إلى الوظيفة - لا إلى شاغلها - وما تتضمنه هذه الوظيفة من واجبات ومسئوليات وما يتطلبه أداء أعمالها من مؤهلات الدراسة والخبرة وغيرها ، وتصنيف الوظائف في مجموعات وقات بحيث تشمل كل فئة جميع الوظائف التي تشابه في نوع الواجبات والمسئوليات ومستواها تشابهاً يكفي لإعطائها اسماً واحداً ومعاملتها معاملة واحدة في شئون الخدمة وتقرير معدل أجر واحد لمن يشغلها .

لذلك فإن ترتيب الوظائف يقوم على الربط المنطقي بين كل من :

- واجبات الوظيفة ومسئولياتها .

- مطالب التأهيل اللازمة لشغلها .

- الأجر الذي يمنح لقاء القيام بأعبائها .

وتختار عمليات ترتيب الوظائف المراحل الثلاث التالية :

### ١ - الإعداد :

وتشمل العمليات التالية :

- جمع الحقائق والبيانات عن الوظائف وعن التقسيمات التنظيمية

---

(١) برامج لى عرض مزايها ترتيب الوظائف تفصيلاً مؤلفاً « نظرية السكفابة فى الوظيفة العامة » ص ٤٠١ وما بعدها .

التي توجد فيها باتباع الأساليب السابق الإشارة إليها في بحوث التنظيم الإداري .

وصف الوظائف وصفاً تحليلياً يعزز واجباتها ومسئولياتها ومطالب التأهيل اللازمة لها .

— تحليل الوظائف وتقسيمها رأسياً إلى مجموعات وظيفية ومجموعات تنوعية طبقاً لأنواع الأعمال ومجالات التخصص فيها ثم تقسيمها أفقياً إلى فئات طبقاً لمستويات الصعوبة والمسئولية في هذه الأعمال ، ثم إعداد مواصفات هذه الفئات .

— تقسيم الفئات وتحديد الدرجات التي توضع فيها .

وباتهاء هذه المرحلة يتم وضع المعايير الموحدة للترتيب لاستخدام عند تنفيذه .

## ٢ — التنفيذ :

وفيها يتم إنجاز العمليات الآتية :

— إلحاق الوظائف المفردة بفئاتها .

إعداد جداول بالوظائف موزعة على فئاتها واعتمادها .

— نقل العاملين إلى الوظائف بعد ترتيبها .

— بحث الضمكوى والتظلمات. والبت فيها<sup>(١)</sup> .

---

(١) يراجع لنا « ترتيب الوظائف طبقاً لأعمالها ومسئولياتها » المقرر بمجلة العلوم الإدارية — العدد الثالث الصادر في ديسمبر ( كانون أول ) سنة ١٩٦٥ ضمن بحوث المؤتمر العربي الثالث للعلوم الإدارية المقفود بالقاهرة سنة ١٩٦٥ .

### ٣ - المتابعة :

وتم عن طريق المراجعة المستمرة لنظام ترتيب الوظائف المطبق لضمان تطوره بما يتفق ومقتضيات التغيير المستمر في تنظيم الوحدات الإدارية واختصاصاتها ووظائفها . وبذلك تتفادى الجلود الإدارى الذى يضم به البعض نظام ترتيب الوظائف .

وبعض بعمليات الترتيب السابقة أساساً جهاز مركزى لشئون الخدمة المدنية تعاونته وحدات محلية في مختلف دوائر الدولة .

### ثانياً - تطبيقاته العربية :

تعتبر الولايات المتحدة الأمريكية مهد نظام ترتيب الوظائف على أساس واجباتها ومسؤولياتها<sup>(١)</sup> . وفى حالتنا العربى تهرى الآن محاولات لتطبيقه فى بعض دولة نذكر منها ما يأتى :

#### جمهورية مصر العربية :

تقوم أجهزة الدولة خلال عام ١٩٧٧ بإعداد مشروعات ترتيب الوظائف بها وفق معايير وإرشادات الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة فى هذا الصدد<sup>(٢)</sup> وبمقتضاها تصنف وحدات الجهاز الإدارى للدولة فى ٢٣ مجموعة هى مجموعات وظائف الطب والصحة العامة ، الطب البيطرى ، الصيدلة ،

---

(١) يراجع مفصل هذه التجربة فى مؤلفنا سالف الذكر ص ٤١٦ وما بعدها .

(٢) يراجع بصفة خاصة قرار رئيس الجهاز رقم ١٤ لسنة ١٩٧٦ بشأن تحديد وتصنيف المجموعات الوظيفية التى تصنف فيها الوظائف وتحديد مطالب التأهيل اللازمة لعضائها وكذا قراره رقم ١٢ لسنة ١٩٧٦ بشأن تسجيل وحفظ جداول الوظائف .



الكيمياء والجيولوجيا ، الهندسة ، الزراعة ، التعليم ، الخدمات الدينية ، الخدمات الاجتماعية ، الاقتصاد والتجارة والمسال ، الفيزياء والرياضيات ، القانون ، الفنون والسياحة والإعلام ، المكتبات والوثائق . التنفيذية والتدبير المنزلى ، البحرية ، تأمين سلامة الطيران ، السياحة والملاحة العلمية ، الفنية ، الصناعية والحرفية ، التنظيمية والإدارية ، المكتبية ، الخدمات المعاونة .

وحددت هذه المعايير التعريف العام لكل مجموعة نوعية وأمثلة لمجالات أعمال وظائفها ، وأمثلة للجهات التي تمارس بها وظائفها ، والمؤهلات الدراسية اللازمة لشغل وظائفها ،

وتقوم كل جهة بموافاة الجهاز بسختين من مشروع وصف وترتيب وتقييم وظائفها معتمداً من السلطة المختصة وتتضمن كل نسخة الآتى ،

١ - البناء التنظيمى مصوراً فى خرائط تنظيمية حتى أدنى التبعيات التنظيمية .

٢ - بيان اختصاصات كل تقسيم تنظيمى .

٣ - جدول الوظائف ميداً به توزيع الوظائف على المجموعات النوعية والفئات والمستويات الواردة بالجدول الملحق بقانون العاملين المدنيين فى الدولة .

٤ - أوصاف الوظائف .

ويقوم الجهاز بتسجيل المشروع بعد مراجعته واختباره من الوزير المختص بالتنمية الإدارية .

### الملكة العربية السعودية :

أخذ نظام الموظفين العام الصادر سنة ١٣٩١هـ / ١٩٧١م بمبدأ تصنيف وترتيب الوظائف . وقد انتهت دراسات ديوان الموظفين العام الميدانية في هذا الصدد بمعاونة إدارات شئون الموظفين إلى تصنيف وظائف الدولة في ست مجموعات عامة للوظائف هي .

الإدارية والكتابية والمالية / التخصصية / التعليمية / الدبلوماسية / الفنية المساعدة الحرفية :

وتشمل كل من هذه المجموعات العامة للوظائف على مجموعات نوعية .  
فمثلاً اشتملت المجموعة العامة للوظائف الإدارية والكتابية على المجموعات السبع للوظائف التالية :

الإدارية المتنوعة ، شئون الموظفين ، الخدمات الكتابية والمكتبية ،  
المالية ، الشئون الاجتماعية والعمل ، الشئون الدبلوماسية ، الإعلام والعلاقات العامة .  
وتحدد اللوائح الصادرة في هذا الخصوص للجهات العليا والخبرات العملية اللازمة لشغل وظائف كل مجموعة وفتاتها ومراتبها . ويقوم ديوان الموظفين العام بإعداد مواصفات كل من وظائفها في ضوء تحليلها إلى واجباتها ومستوياتها .

وتضم كل من المجموعات النوعية للوظائف سائفة الذكر مجموعات ذات عتبات أنواع تشمل بها ، فالمجموعة النوعية لوظائف شئون الموظفين تضم ثلاث مجموعات لغات و وظائف إدارة شئون الموظفين هي : أعمال التصنيف / التوظيف والامتحانات / شئون التدريب . ودرجت وظائف كل منها ومرتبتها حسب مستوياتها الوظيفية<sup>(١)</sup> .

---

(١) تراجع دليل تصنيف الوظائف الصادر من ديوان الموظفين العام بالرياض سنة ١٣٩٤هـ / ١٩٧٤م . وكذلك كتابتنا وإدارة شئون موظفي الدولة ، ص ٢٨٤ - ٢٨٥

### لجمهورية العربية الليبية الشعبية الاشتراكية :

يقوم نظام ترتيب الوظائف في ظل نظام الخدمة المدنية الجديد<sup>(١)</sup> على أساس المجموعات الوظيفية حيث تقسم الوظائف إلى قسمين عريضين هما :

القسم الأول — ويشمل الوظائف الفنية وتندرج الوظائف فيه تحت مجموعات رئيسية ثلاث هي .

مجموعة الوظائف الفنية التخصصية . تبدأ بالدرجة الرابعة وتنتهى بالدرجة الخامسة ( أ ) مستشار .

مجموعة الوظائف الفنية المساعدة . وتبدأ بالدرجة السابعة وتنتهى بالدرجة الثامنة ( ج ) .

مجموعة الوظائف الفنية الحرفية . وتبدأ بالدرجة العاشرة وتنتهى بالدرجة الثالثة.

وتتكون كل مجموعة من تلك المجموعات الرئيسية من مجموعات نوعية تحددها وزارة العمل والخدمة المدنية ، كما تحدد المسميات الوظيفية العامة لها وتدرجها وتدرج الوظائف الفنية في الملاك الفني .

القسم الثاني — ويشمل الوظائف غير الفنية بوجه عام ، وتندرج فيه الوظائف تحت المجموعات الرئيسية الثلاث التالية .

مجموعة الوظائف الإدارية . وتبدأ بالدرجة الرابعة وتنتهى بالدرجة الخامسة ( أ ) وكيل وزارة .

---

(١) برامج لارن الخدمة المدنية رقم ٥٥ لسنة ١٩٧٦ .

مجموعة الوظائف الكتابية: وتبدأ بالدرجة الثامنة وتنتهى بالإلحاح (ج).  
مجموعة الوظائف المعاونة : وتبدأ بالدرجة العاشرة وتنتهى بالدرجة  
الرابعة .

وقد أباط النظام بوزارة العمل والخدمة المدنية تحديد التسميات الوظيفية العامة وتدرجها في كل مجموعة رئيسية من تلك المجموعات ، كما أجاز لها أن تصنف مجموعات رئيسية أخرى وأن تقسمها إلى مجموعات نوعية وتدرج وظائف هذه المجموعة في الملاك العام .

ورغم أن الوزارات قد بدأت جهود إنشاء نظام الترتيب منذ سنة ١٩٧٢ فانها لم تلتزم منه بعد بالنظر إلى قلة الخبراء الأجانب اللازمين لإنجازه وكثرة التغيرات التنظيمية اللاحقة التوسع والتنوع الذى انتصاه تنفيذ خطط التنمية والانتقال إلى العصر الوطنى المؤهل والمدرّب في هذا المجال . ويتنظر تنفيذ مشروع ترتيب الوظائف في سنة ١٩٧٨ (١) .

---

(١) يراجع بحث من « نظام الخدمة المدنية » صادر عن وزارة العمل والخدمة المدنية في مارس سنة ١٩٧٧ ص ١٥٩ ، ١٦٠ .

## الفصل الثاني

### تنمية الكفاية الوظيفية

تطلب تنمية الكفاية تزويد الموظفين بالتدريب اللازم سواء أكان تدريباً تخصصياً على أعمال وظائف أم كان تدريباً إدارياً يهيئهم للترقى إلى المستويات الوظيفية القيادية والإشرافية.

كما يتطلب أيضاً توفير الحوافز المادية والمعنوية تشجيعاً لهم على التوسع بمستوى أدائهم الوظيفي . وهو ما نعالجه فيما يلي :

### الفرع الأول

#### نظام التدريب

أولاً - أصوله العامة :

( ١ ) أهمية التدريب وأهدافه :

يقوم تدريب العاملين على مجموعة من الأساليب الخاصة بتزويدهم بالمعلومات والمهارات والاتجاهات السلوكية اللازمة لرفع كفاءتهم في مجالات العمل المختلفة وتعتبر عملية التدريب نوعاً من الاستثمار البشري إذ تضيء على الخدمات البشرية قيمة بتحويلها إلى عناصر نافعة في مختلف أنواع النشاطات البشرية الجماعية . ومن هنا تبرز الأهمية البالغة لعملية التدريب وخاصة في الدول التي تفتقر إلى الخبرات والمهارات البشرية اللازمة لدفع مجلة التطور الاقتصادي المطلوب . فضلاً عن أن اتساع نشاطات الدولة وغلبة الطابع التكنولوجي والالتخصصي عليها يحتم توفير مختلف أنواع التدريب المنظم وفرصة لساكن.

العاملين . إذ لم تعد أعمال الوظائف والحرف المختلفة من البساطة بحيث يكتفى  
العامل الجديد بتلقى بعض التوجيهات من رئيسه وملاحظة وقائه في العمل  
لكي يعضى في مباشرة عمله بالكفاية المطلوبة

ويبقى أن يراعى في تصميم برامج ودورات التدريب للعاملين تنمية الفهم  
والتقدير لديهم بالنسبة للأمور التالية :

١ — فهم وتطبيق ما يتلقونه من معلومات خاصة بالمهارات والأساليب  
الفنية والاتجاهات المرتبطة مباشرة بأداء المهام والأعمال المنوطة بهم .

٢ — التفهم الواضح السليم لأهداف وسبب قيام المشروع الذى يعملون  
فيه ووظائفه المختلفة وما بينها من ارتباط .

٣ — الإحاطة والتفهم العميق للعلاقات الإنسانية والعامة داخل المشروع  
وخارجه .

٤ — الوقوف على حقيقة العلاقات التنظيمية سواء أكانت داخل المشروع  
أو خارجه .

٥ — تفهم الأهداف الشاملة والقومية للدولة ، وخاصة في المجالات السياسية  
والاقتصادية والاجتماعية .

#### (ب) أنواع التدريب :

يتنوع التدريب تبعاً لأهدافه سالفة الذكر . ومن أهم أنواع التدريب التى  
يشير إليها علماء وخبراء الإدارة والتدريب السابق على الالتحاق بالعمل ويبنى  
الإعداد لممارسة العمل مستقبلاً ، والتدريب اللاحق للعمل ويستهدف تبصير  
الشخص بأعمال وظيفته أو حرفته وأفضل الطرق لإنجازها . ويرتبط النوع  
الأول من التدريب بالهيكل العام للتعليم والتدريب المهني في الدولة .

أما التدريب اللاحق للتوظيف فإنه يتخذ صوراً مختلفة نخص بالذكر منها:  
التدريب الإرشادي الذي يزود حديث الالتحاق بالوظيفة بمعلومات وافية عن  
واجباتها والوحدة الإدارية التي سيعمل بها ، والتدريب الإشرافي الذي يعد  
العاملين لتقلد وظائف الرعاسة المباشرة والصف الإشرافي الأول ، والتدريب  
الإداري الذي يعنى بتكوين العنصر الإداري القيادي في المنظمة وتزويده  
بأحدث الأصول العلمية والأساليب الفنية في التنظيم والإدارة . والتدريب  
التخصص الذي يزود أصحاب التخصصات الفنية المختلفة بمجانب التقدم العلمي  
والتكنولوجي الحديث في مجالات تخصصهم كالطب والهندسة وغيرها .  
وكذا التدريب المهني الذي يزود بالمهارات اللازمة في مختلف أنواع الحرف  
كالأعمال السكرتارية والميكانيكية وغيرها .

### (ج) أساليب التدريب :

تنقسم أساليب التدريب وتنقسم إلى مجموعتين هما أساليب التدريب الجماعي  
وأساليب التدريب الفردي .

### أساليب التدريب الجماعي :

وهي الأساليب التي تستخدم في إعداد مجموعات من الدارسين وتشمل  
ما يأتي :

#### ١ - الدروس :

وتستخدم في التزويد بمعلومات في موضوع معين ذي طابع علمي ، وعادة  
يكون الدارسون من ذوي المؤهلات العلمية المتماثلة . كما تشمل مناقشات  
وتقترن بمطالعات أو مشاهدات خارجية ، وقد تشفع نيحت حالات معينة .  
ويحسن استخدام هذا الأسلوب في الحصول على معلومات تقسم بالتعقيد  
ويمكن تنظيمها منطقياً .

### ٢ - المحاضرات :

وتستخدم في التزويد بمعلومات في موضوعات عامة ولا تتعرض لتفصيلات علمية أو عملية ، ومن ثم فإن الدعوة لسماعها تكون - في الغالب - عامة ، وهذا الأسلوب معروف بمرونته وسهولة تنظيمه . غير أنه نظراً لعمومية المحاضرات فإن الاهتمام بها واستيعابها يكون محدوداً ويتوقف نجاح هذا الأسلوب على شخصية المحاضر .

### ٣ - الزيارات الميدانية :

وهي زيارات لحقول العمل لمشاهدة سير العمل في بعض المشروعات كقيام مهندسي الإنشاءات بزيارة مشروع إنشائي لملاحظة الأساليب المستخدمة فيه أو الوقوف على استخدام الماكائن الحديثة في بعض المصانع .

### ٤ - التطبيقات العملية :

وهنا يقوم المدرب بإجراء التجربة أو التطبيق العملي أمام الدارسين ، وهذه التطبيقات ضرورية بامتنية للتدريب على المهارات اليدوية وتفيد بصفة خاصة في شرح العمليات أو الآلات وهي تبين الإجراءات والعمليات المتكررة التي لا يمكن شرحها بكفاية بأية طريقة أخرى كاللدريب على آلة الطابعة .

### ٥ - تمثيل الدور :

وبعض اصطلاحات مواقف غير حقيقية بقصد اللدريب على مواجهتها في الحياة العملية فمننا يتصورون اللدريبون أنفسهم موجودين في حالة واقعية ويتصرفون على هذا الأساس فتمثيل الدور يقدم لنا أسلوباً للتدريب بطريقة الأداء كاللدريب على أعمال البيع .

### ٦ - المؤتمرات :

وهي لقاءات جماعية تضم عدداً كبيراً نسبياً من الأشخاص ولتهدف



مناقشة موضوعات أو مشا كل معينة والالتقاء إلى توصيات أو قرارات عامة بشأنها . ويمتاز هذا الأسلوب للتفكير الجماعي بأنه يفتح فرصة لتبادل الخبرات والمعلومات واستعراض وجهات النظر المختلفة في الموضوع أو المشكلة المطروحة للمناقشة والتوصل إلى حل مقبول بشأنها .

#### ٧ - جماعات المناقشة :

وهي لقاءات جماعية بين عدد محدود من الأشخاص لمناقشة موضوع بقصد التوصل إلى قرارات أو توصيات محددة بشأنه . ويعد عادة إلى شخص - هو المدرب غالباً - بقيادة المناقشة وقد لا يوجد من يوجهها فتكون أشبه بندوة .

وقد استخدم هذا الأسلوب حديثاً كتدريب معمل لتنمية التفاعل السلوكي السليم بين الفرد والآخرين وفي مثل هذه الحالة لا يلزم أن تتم المناقشات وفق جدول أعمال سابق .

#### ٧. حلقات الدراسة :

وهذه لقاءات جماعية بين ذوي خبرة أو تخصص واحد لفحص واستيضاح الجوانب المختلفة لموضوع معين يرتبط بمجال خبرتهم أو تخصصهم كشؤون الحسابات أو الأفراد مثلاً .

وهذه الحلقات تفترض توافر الخبرة والمعرفة السابقة للمشاركين بموضوع الدراسات وأصوله العامة .

#### أساليب التدريب الفردي :

وتستخدم في إعداد أفراد بذواتهم وهي متنوعة وأهمها مايلي :

#### ١ - دروس المراسلة :

وذلك بإرسال المادة التدريبية من دروس ومحاضرات وإرشادات إلى المتدرب في مقر عمله . ويستخدم التدريب بالمراسلة للتغلب على بعد مكان

التدريب عزم مكان عمل الموظف . وتعتبر المشروعات بهذا الأسلوب لتزويد موظفيها في الآفاق بأحدث أساليب العمل ومعلوماته لزيادة كفاءة الأداء .

## ٢ - القراءة الموجبة :

تستخدم للقراءة الموجبة كأسلوب فعال للتدريب الفردي وتهدف إلى تمكين الموظف من معرفة صلة عمله بسائر نشاطات المشروع وتزويده بمعلومات تفصيلية عن كيفية الإنجاز . وتشمل الاطلاع على المنشورات والكتيبات والتعليقات الصادرة عن مختلف المستويات الإدارية في المنظمة .

## ٣ - المراسل الموجبة :

ويقصد به قيام المشرفين بإعداد مرسومهم وتدريبهم على أداء ما يستدعيهم من أعمال وذلك باعتبار المشرف معلماً وموجهاً لمؤسسه في مختلف مجالات العمل بحكم مسؤوليته الأصلية عن سير العمل وحسن أدائه وفي وحدته الإدارية .

## ٤ - النقل في الأعمال :

ويقع هذا الأسلوب بإلحاق الشخص بمختلف الأعمال داخل وحدات المنظمة لفترات مؤقتة حتى يحيط بأوجه نشاطها المتنوعة وهو يحقق عدة مزايا منها المعرفة الشاملة بنشاطات وحدات المنظمة وإدراك ما بينها من ارتباط . وبالتالي أهمية التعاون بين القائمين بها والاستعداد لمواجهة ضغط العمل المفاجئ . أو تقييد بعض العاملين أو نقص عددهم في أي من مجالاته<sup>(١)</sup> .

## ٥ - أجهزة التدريب ووظائفها :

يقوم على تخطيط وتنفيذ ومتابعة دورات التدريب أجهزة متخصصة

---

(١) يراجع في عرض أساليب التدريب ومناقشتها تفصيلاً بواسطة كبار خبراء وإخصائيي تدريب وتنمية القوى العاملة في الولايات المتحدة الأمريكية الكتاب الذي أصدرته الجمعية الأمريكية للتدريب والتنمية بعنوان "Training and Development" Hanqqeok إعداد : "Craig" Bittel طبعة نيويورك سنة ١٩٦٧ .

قوامها أخصائيو التدريب . وهذه الأجهزة قد تكون مركزية تعمل على مستوى الدولة . أو محلية في الوزارات والدوائر الكبرى .

ويختلف طابع الوظائف التدريبية لهذه الأجهزة والوحدات فقلب عليها الطابع الاستشاري أو التنفيذي حسب قربها أو بعدها عن قبة التدرج الإداري وتتخلص وظائفها في جمع البيانات اللازمة لإجراء البحوث التدريبية وتقديم معلومات عن التدريب وإبداء الرأي والمشورة والمعاونة بشأن وضع وتنفيذ برامج التدريب وتقومها وتنسيق الجهود التدريبية .

### تقويم التدريب وأساليبه :

يستهدف تقويم التدريب ومتابعة نتائجه تبرير اعتياداته المالية كتعوز من الاستثمار البشري والإفادة من برامج التدريب الناجحة والتحسين المستمر لهذه البرامج وتطورها .

وتتنوع أساليب تقويم التدريب فن عقد المؤتمرات لضم أطراف التدريب من مدربين ومتدربين وأخصائيي تدريب وإجراء امتحانات تحريرية وشفهية ومقابلات شخصية للمتدربين ، والرجوع إلى مشرفيهم في مجالات عملهم أو استخدام قوائم استفسارات واستقصاء أو التقارير الدورية عن كفاية العاملين .

ويلاحظ أن أساليب التقويم هذه يكمل بعضها بعضاً . وينصب التقويم على أطراف التدريب الثلاثة وهم البرنامج التدريبي والمدرّب والتدريب .

### المشاكل الإدارية للتدريب :

تمثل هذه المشاكل وعامة في الدول النامية في عدم توافر الاعتبارات المالية اللازمة للتدريب ، والموقف السلبي للإدارة العليا وعدم تعيها للتدريب ( ١٩ - الإدارة العامة )

العاملين مما يقتضى البدء بتدريب الإدارة العليا وتمييزها لكي تلبس أهميته والإفادة منه وإعتباره من واجباتها الأساسية .

#### ثانياً - تطبيقاته العربية :

تقع مسؤولية التدريب التخصصي أساساً على الجهات التي يعمل بها الموظفون، أما التدريب الإداري فتقع مسؤوليته على معاهد تتولاه على اختلاف أنواعه ومستوياته كما يتضح من دراستنا التالية .

#### الملكية العربية السعودية :

يتم التدريب الإداري والمكتبي مركزياً في معهد الإدارة العامة بالرياض المنشأ سنة ١٩٦٠ كمهنة ذات شخصية اعتبارية. وتمثل أهدافه في تنمية الإدارة وتنظيم دورات تدريبية والمساهمة في التنظيم الإداري الحكومي وتقديم المشورة في المشاكل الإدارية وإجراء البحوث الإدارية ودعم الروابط الثقافية في حقل الإدارة العامة .

وللمعهد في سبيل تحقيق أغراضه ممارسة الصلاحيات التالية :

- ١ - وضع وتنفيذ برامج تعليمية وتدريبية للمستويات الوظيفية المختلفة.
- ٢ - إجراء البحوث والدراسات الادارية العليا وتوجيهها والاشراف عليها بالمعهد بالتعاون مع المسؤولين في الوزارات والمصالح وفروعها عندما يكون البحث ميدانياً لاى منها .

٣ - جمع وتصنيف الوثائق الادارية بالملكية .

٤ - القيام وتقديم خدمات التنمية الادارية للمستويات العليا من موظفي الدولة.

٥ - الدعوة لمؤتمرات عربية وإقليمية ودولية بالملكية في شئون الادارة العامة وبالاشتراك في ميزانيتها في الخارج .

٦ - نشر البحوث والبيانات الادارية وتبادلها مع الجهات المعنية بالمملكة  
والمؤسسات العربية وغيرها من الدول .

٧ - تشجيع البحوث العلمية والعلمية في شئون الادارة وتقرير المنح  
الدراسية والمكافآت المحقة لهذا الهدف .

٨ - ايفاد بعوث علمية وتدريبية في الشئون الإدارية ليلتفع باعضائها في  
التدريس بالمعهد ورفع الكفاية والادارية بين الموظفين .

٩ - قبول دارسين من أبناء الدول العربية .

١٠ - المعهد أن يستعين بالمساعدات الفنية والمادية التي تقدمها الهيئات  
الدولية والمؤسسات الخاصة .

#### المملكة الاردنية الهاشمية :

أنشئ معهد للإدارة العامة في سنة ١٩٦٨ وهو يتمتع بالشخصية المعنوية  
المستقلة ويستهدف الارتفاع بمستوى كفاية الموظفين العاملين في الدولة وفي  
المؤسسات الخاصة . بإعداد اعدادا علميا وعمليا وتحسين مستواهم الثقافي  
والمسلكي لتمكينهم من تحمل مسئولياتهم بكفاية وفاعلية على نحو يكفل  
الارتفاع بمستوى الادارة ويدعم قواعد التنمية الاقتصادية والاجتماعية .

ومن المقرر أن يرتبط المعهد بالجامعة الأردنية مستقبلا كجزء منها لتطوره  
ولاستخدامه بما يحقق الغايات والأهداف التي تراها مناسبة وفق قانونها وانظمتها  
شريطة أن تستمر الجامعة في تحقيق الأهداف والبرامج التدريبية المتوقعة منه .  
ويمارس المعهد نفس الصلاحيات التي يمارسها نظيره السعودي تحقيقا  
لأهدافه . وذلك بالتنسيق مع ديوان الموظفين والجامعة ووزارة التربية  
والتعليم ومنع أية وزارة أو دائرة أو مؤسسة رسمية أو أهلية .<sup>(١)</sup>

---

(١) راجع الفاضل بكتابنا « الخدمة المدنية في الدول العربية » طبع بغداد سنة

ويعقد المعهد الدورات التدريبية على المستويات الثلاثة : الإدارة العليا والإدارة الوسطى والإدارة التنفيذية . فضلا عن الدورات التخصصية في المحاسبة والموازنة وإدارة المشاريع وشؤون الموظفين وإدارة المكاتب والسكرتارية . كما يعقد بعض البرامج والدورات في المحافظات وكذا الندوات والمؤتمرات التي تناهش مشاكل الإدارات الأردنية ومقترحات حلها مع التركيز على المفاهيم الحديثة للإدارة .

#### جمهورية مصر العربية :

عُيِّنَ مصر با التدريب الإداري فأنشأت لذلك معاهده المتخصصة فكان معهد الإدارة العامة المنشأ سنة ١٩٥٤ كأول معهد في المنطقة العربية لرفع الكفاءة الإدارية لموظفي الدولة وتلاه المعهد القومى للإدارة العليا سنة ١٩٦١ لإعداد القيادات الإدارية ولاسيما في مشروعات الأعمال العامة ، ثم معهد الإدارة المحلية المنشأ سنة ١٩٦٧ لتكوين القيادات المحلية في المحافظات<sup>(١)</sup> .

وفي سنة ١٩٧١ أدمجت هذه المعاهد في « المعهد القومى للتنمية الإدارية » ويختص المعهد الجديد بمختلف أوجه النشاط العلمى والمهنى من بحوث واستشارات وتدريب ونشر وتوثيق بهدف خدمة التنمية الإدارية في جميع المجالات والقطاعات وعلى جميع المستويات بالجمهورية .

وللمعهد مجلس إدارة برئاسة وزير الدولة للتنمية الإدارية . ومديره العام . ويتكون الجهاز الفنى للمعهد من مجموعة من الأقسام المتخصصة تضم المستشارين والخبراء الأوائل والخبراء والباحثين العاملين به .

ويولى الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة التدريب الإدارى اهتماماً خاصاً ويمارسه عن طريق لجنة برامج القادة الإداريين المنشأة سنة ١٩٦٥ وتعنى

---

(١) مراجع مفصل ذلك بكتابنا « الخدمة المدنية » ص ١٥١ - ١٧٤

جيتنمية فبادات الإدارة العليا عن طريق ما تعقد من مؤتمرات وندوات لدراسة بعض المشاكل والأوضاع الإدارية واقتراح وسائل علاجها وتطويرها .

كما يقيم مركز التدريب الإدارى المنشأ سنة ١٩٥٥ والذي يسمى بالتدريب على مختلف مجالات التنظيم والإدارة كشتون الموظفين والمخازن والمشتريات والعلاقات العامة وغيرها من الأعمال المكتبية والإدارية والنمطية وفق خطة الجهاز السنوية للتدريب .

#### الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية :

عانت الجزائر فور استقلالها مشكلة إعداد وتوفير العناصر الإدارية . ولذلك باشرت في سنة ١٩٦٤ بإنشاء المدرسة القومية للإدارة على النمط الفرنسى ، ويجرى الالتحاق بها بموجب مسابقات مفتوحة للحاصلين على شهادة إتمام الدراسة الثانوية أو من قضوا مدة عامين في الوظيفة العامة .

ومدة الدراسة ثلاث سنوات وتضم أربعة أقسام أحدهما للإدارة العامة والآخران القضائى وقسم اقتصادى ومالى وقسم دبلوماسى . وتجمع الدراسات العليا بين الجانبين النظرى والعملى . وتمنح المدرسة طلبتها دبلوماً . ويتم تعيين المدرسون موظفون تحت التمرين فور التحاقهم بالمدرسة ، ويلتزمون بخدمة الإدارة لمدة عشر سنوات فور تخرجهم (١) .

#### الجمهورية التونسية :

تقوم المدرسة القومية للإدارة بالإعداد والتكوين الإدارى لموظفى الدولة والمؤسسات العمومية والمحليات . وهو على ثلاث مستويات أو مراحل ابتدائية ومتوسطة مدة كل منها سنتين وعلاها مدتها ثلاث سنوات وتعطى عقب كل مرحلة دبلوماً لمن يجتازونها بنجاح في امتحاناتها النظرية والعملية والفوقية والتحريرية .

(١) راجع التفصيل كتابنا ساله الذكر ص ١٢٣ وما بعدها .

وبالمدرسة مركز للبحوث والدراسات الإدارية يضطلع بالمهام التالية:

- ١ - العمل على التشجيع والقيام بنشر مختلف البحوث والدراسات المقارنة المتعلقة بمشاكل وأساليب الإدارة العمومية أو المتعلقة بها .
- ٢ - جمع وتحليل كل الوثائق والإحصائيات والمؤلفات الخاصة بمسائل الإدارة العمومية وكذلك ترتيبها قصد وضعها على ذمة بحاثي الإدارات ومهتات التعليم ومعاهد البحوث .
- ٣ - استنباط وتحرير المؤلفات وملفات الأشغال التطبيقية ووضعها على ذمة تلامذة المدرسة .
- ٤ - تشكيب بحاثين في ميدان العلوم الإدارية وذلك في حدود إمكانياته حسب الشروط التي تضبطها لجنة تقدير أشغال البحث .
- ٥ - تنظيم اجتماعات ومنتديات تتعلق بأساليب ومشاكل الإدارة العمومية وذلك لفائدة الإطارات العليا للإدارات والأساتذة .
- ٦ - مد الإدارات باستشارات ودراسات في ميدان الإدارة العمومية عند الطلب .

#### المملكة المغربية :

كانت تباشر الإعداد الإداري المدرسة المغربية الإدارية التي عاوت سنة ١٩٧٢ وسميت المدرسة الوطنية للإدارة العمومية وحدد هدفها في تمكين المرشحين الراغبين في العمل بالمصالح العمومية من التوفر على التكوين الأساسي النظري والعمل اللازم لتحمل المستويات المنوطة بهم وللقيام بالأعمال المستندة إليهم .

وتقدم المدرسة في هذا الصدد بتكوين بعض الإطارات ( الكادرات ) ، العليا للإدارات العمومية ويمكن أن تنظم كذلك أدواراً لاستكمال الخبرة على جميع مستويات التوظيف .



ويعد إلى هذه المدرسة من جهة أخرى بالمساعدة على تطوير العلوم والتقنيات الإدارية وعلى التمهيز بالبحث في هذه الميادين .

وتنظم المدرسة طوراً عادياً وطوراً عالياً لتكوين بعض الإطارات . ويقبل الطلبة في الطور العادى أصلاً من غير الموظفين الحاصلين على شهادة إتمام الدراسة الثانوية . ومدة الدراسة به ثلاث سنوات . ويشتمل على مرحلة للتكوين العام ومرحلة للتخصص والتطبيق . وتعد السلطان الأوليان من الدراسة لتزويد جميع الطلبة بثقافة قانونية واقتصادية عامة ويتم في السنة الثالثة التخصص في أحد أقسام الإدارة العامة ، الدبلوماسية والقنصلية ، الاقتصادى والمالى، القضاء ، البريد ، القسم الاجتماعى . وتليق فيه أساليب الدروس والمحاضرات والأشغال التطبيقية والتمارين . أما التطور العالى فيهدف إلى تكوين إطارات للتخطيط والتسيير عن طريق دراسة المشاكل الإدارية والقانونية والاقتصادية والمالية والاجتماعية والدولية التى تعرفها البلاد بالنظر إلى تطور العالم المصرى ومتطلبات التنمية وكذا عن طريق توسيع مجال تجارب هذه الإطارات . كما يهدف إلى اطلاع الطلبة على التقنيات والعلوم الإدارية وإلى حثهم على الرغبة في البحث في ميدان العلوم الإدارية وتقنيات التنمية الاقتصادية .

وتتناول الدراسة في هذا المستوى تلقين دروس تهدف إلى التعميق في الاطلاع على بعض المبادئ الإدارية والقانونية والاقتصادية والمالية وبعض مبادئ القانون الدولى .

والقيام بأشغال داخل مجموعات تهدف من جهة إلى تنمية ملكة التفكير وروح البحث عن طريق دراسة بعض المشاكل الدبوسة المتعلقة بمواضيع معينة ، ومن جهة أخرى إلى إعطاء الطلبة فكرة عن الحياة الإدارية

واطلاعهم على التقنيات والعلوم الإدارية المصرية كي يتمكنوا من تنمية معلوماتهم وكى يتيسر إعدادهم لتفعل أعباء مهامهم في المستقبل .  
وفي نهاية فترة الإعداد يمنح التاجع دبلوماً ويلتزم بخدمة الدولة مدة لا تقل عن ثماني سنوات ابتداء من تاريخ تخرجه من المدرسة<sup>(١)</sup> .  
ويتضح من دراستنا المقارنة للمعاهد الإدارية أنها تعنى أساساً في المشرق العربي بالتدريب الإداري اللاحق للتوظيف بينما تعنى بالإعداد الإداري السابق لمن يرشحون لشغل الوظائف العامة مستقبلاً وفي دول المغرب العربي وفق الأسلوب المتبع في المدرسة الوطنية للإدارة العامة بفرنسا .

## الفرع الثاني

### نظام الحوافز

يطلق اصطلاح الحوافز على مجموعة الوسائل التي من شأنها إثارة المزيد من اهتمام الشخص بعمله . ولا شك أن الحوافز المالية تأثيرها البالغ في هذا الخصوص كما أن للحوافز غير المالية تأثيرها الملوس في رفع الروح المعنوية للعاملين وانعكاسه الإيجابي على الإنجاز .

وستعرض لكل من الترتيبات كحافز مادي وللأجازات كحافز معنوي تعنى بتنظيمهما قوانين ولوائح (أنظمة) الخدمة المدنية .

---

(١) تراجع « مجموعة التفسيرات الخاصة بالتدوين الإداري بالحوال العربية » الجزء الأول الذي أصدرته المنظمة العربية لعلوم الإدارية في يناير سنة ١٩٦٦

## المبحث الأول

### نظام الترقيات

أولاً - أصوله العامة :

تعتبر أساليب الترقية والترفع من أهم وسائل التحفيز المادى للعاملين فى الخدمة المدنية فضلاً عن تأثيرها البالغ فى تحديد نوعية ومستوى كفاية القيادات الإدارية فى هيكل الجهاز الوطنى وخاصة فى الدول النامية ومنها الدول العربية التى تفتقر إلى الخبرات الفنية والإدارية اللازمة لتطويرها اقتصادياً واجتماعياً .

ولا ينسئ لآى جهاز وطنى الاحتفاظ بمستوى عال من الكفاية مالم يوفر الفرص الكافية أمام العاملين الأكفاء لشغل وظائف أعلى ومباشرة مسئوليات إشرافية وقيادية أكبر . ويعتبر الأمل فى الترقى إلى الوظائف الإشرافية أكبر حافز للموظف على التقدم فى عمله ورفع كفايته . وهو ما يقتضى وضع خطة سليمة للترفع إليها واتباع أفضل الأساليب لاختيار شاغليها .

ويعد بالترقية صعود الموظف من وظيفة إلى أخرى أهمى فى التدرج الوطنى ومقترناً - عادة - بمحصوله على درجة أو مرتبة مالية أعلى أو مرتب أكبر ، وتمتطوى الترقية بهذا المفهوم على زيادة واجبات ومسئوليات الموظف المرقى . وتستخدم بعض الدول العربية لفظ ترفيع للدلالة على هذا المفهوم للترقية وقد تقصر مدلوله على مجرد الحصول على درجة أو مرتبة مالية أعلى . فلا يمدو الأمر فى هذه الحالة تدرجاً مالياً فى شرائح المرتبات ، قد يكون دورياً منتظماً كزيادات معلومة سنوية أو كل سنتين فى الراتب وتسمى عادة علاوات .

ونرى قصر مفهوم إصلاح ترفيع على مجرد الحصول على درجة أو مرتبة

مالية وأن يقتصر مفهوم التدرج على مجرد الحصول على الزيادات المالية الدورية أى العلاوات .

ويجب أن تتضمن خطة أو برنامج الترقى الناجح لشغل وظائف الإشراف .  
أساليب لتقوم وتتبع الترقىات التى تتم وفقاً لها عن طريق تحديد فترة تجربة أو وضع تقارير دورية عن صلاحية الموظف المرقى .

وسنمعرض فيما يلى بإيجاز لأساليب الترقى إلى وظائف الإشراف والقيادة الإدارية سواء تعلقت بالأكاديمية أو بالجداره .

### أسلوب الأكاديمية ؛

يحبذ العاملون وجميعياتهم شغل الوظائف الإشرافية والقيادة على أساس الأكاديمية ( التقدم ) لتأمينهم ضد أى تفسد أو محاباة شخصية . وفيما يلى مبررات الأخذ بهذا الأسلوب :

١ - الأكاديمية تحقق الموضوعية فى شغل وظائف الإشراف لأنها واقعة لا يمكن إنكارها .

٢ - المفروض أن الشخص الأكدم أكثر خبرة وتجربة مما يزيد فى أهليته لشغل وظيفة الإشراف .

٣ - مراعاة الأكاديمية كبداً عادلاً تفضل طبقاً له وظائف الإشراف من شأنه رفع معنويات الموظفين .

٤ - يضمن مبدأ الأكاديمية للماملين الترقى إلى وظائف الإشراف مما يشجع على اجتذاب أحسن العناصر للعمل بالمنظمة .

٥ - يفضل الموظفون مبدأ الأكاديمية لأنه لا يجعل الأحداث والأصغر يشرف على من هو أقدم منه فى العمل .

٦ - الأخذ بمبدأ الأكاديمية فى الترقى إلى وظائف الإشراف لا يتيح

للإدارة فرصة إساءة استعمال السلطة وهو ما تقل معه أو تهتم نظمات العاملين وأهنتهم ضد الإدارة .

ولكن يؤخذ على مبدأ الأقدمية وحدها أنه يؤدي إلى شغل الوظائف الإشرافية العالية بغير الأكفاء ويثبط الكفاية ويقضى على كل حوافز تنمية الشخصية .

ولذلك نرى الأخذ بأسلوب الأقدمية ، في الخدمة أدليل على توافر الجدارة حسبما توضحه أساليب الكشف عنها والتي سنعرض لها فيما يلي :

### أساليب الجدارة :

تبين أن الاحتداد على مبدأ الأقدمية وحده في شغل وظائف الإشرافه غير سليم بصفة مطلقة وإنما يجب أن تكشف هذه الأقدمية عن جدارة صاحبها طبقاً لما توضحه أساليب التالية .

#### ١ - وضع حد أدنى للمؤهلات اللازمة :

يعتبر تقدير حد أدنى من المؤهلات بالنسبة لثوع وهذه الخبرة التي تتطلبها الوظيفة الإشرافية من أهم أساليب اختيار المشرفين وأحسنها خاصة إذا بني على تحليل دقيق لواجبات الوظيفة الإشرافية ومستلزماتها وكلفت تحديد المؤهلات والخصائص المطلوبة في المرشح بعيدة عن مجرد التحكم . وتمتاز هذه الطريقة بأنها تتيح تحديد المؤهلات والخصائص اللازمة لكل نوع من الوظائف وفق احتياجاته .

#### ٢ - تقديرات المشرفين :

غالباً ما يرجع لتقديرات المشرفين عند اختيار مشرفين جدد وهنهم التقديرات متفاوتة في درجة دقتها تبعاً لاختلاف أشخاص القائمين بالتقدير . ويتم الحصول على تقديرات المشرفين إما بالمقابلة الشخصية مع المشرفين

حسب ما لهم من كفاية الأشخاص المرشحين كمشرفين أو بالرجوع إلى تقديراتهم المكتوبة على نماذج خاصة تتضمن أهم الخصائص والمؤهلات اللازمة للوظيفة ولتقديرات المشرفين كوسيلة لاختيار مرشحين جدد لوظائف الإشراف ثلاث فوائدها هامة وهي :

١ - تمكين الإدارة من المساهمة في اختيار مشرفيها .

٢ - حث العاملين على كفاية الأداء في وظائفهم الحالية لضمان حسن تقدير الرؤساء .

٣ - تقدير الرؤساء تكشف لنا خصائص المرشحين حسب ما تم منها جهودهم في وظائفهم الحالية بعيداً عن جو المقابلة الشخصية وما قد يشوبه من تصنع وزيف .

ولكن يؤخذ على هذه الطريقة تسرب الشك إلى العاملين في سلامتها بسبب تدخل العامل الشخصي في التقدير . كما أنها تتطلب درجة عالية من القدرة لدى المشرفين لضمان دقة تقديراتهم .

### ٣ - الامتحانات التحريرية :

تمتاز الامتحانات التحريرية بأنها أسلوب موضوعي عايد لتقدير الجدارة ولا تتأثر بعوامل شخصية ومن ثم فهي بعيدة عن المحاباة والتحكم ولكن هذا الأسلوب لا يصلح للتحكم على شخصية الموظف وخصائص القيادة الإدارية والمبادأة اللازمة لوظائف الإشراف ومن ثم فهذا الأسلوب لا يضمن اختيار الأشخاص الأكفاء الصالحين لهذه الوظائف .

### ٤ - المقابلة الشخصية :

ولعل هذا الأسلوب أكثر استخداماً في اختيار المشرفين نظراً لأنه يتيح لنا الحكم على جوانب شخصية المرشح ومدى صلاحيته لشغل وظيفة الإشراف .

ولكن قيمة المقابلة كأسلوب لاختيار المرشحين تتوفر على مهارة وحسن اختيار وتدريب القائمين بإجرائها .

٥ - تقويم التدريب والخبرة :

إن بعض النظم التي تعد موظفيها لشغل وظائف الإشراف وتزودهم بالتدريب اللازم لذلك قبل اختيارهم تستخدم فترة التدريب هذه كأسلوب للكشف عن الجدارة فترى مجموعة التدريب يجرى تقويمها لأداء وكفاية المرشحين خلالها .

ويكون لهذا التقويم اعتباره في الاختيار النهائي لوظائف الإشراف وأهم ميزة لهذا الأسلوب أنه يتيح الفرصة الكافية للملاحظة المرشحين من جوانب شخصية كل منهم قبل الاختيار .

ونرى الاستفادة بأكثر من أسلوب من الأساليب للكشف عن الجدارة إلى جانب الاعتماد على أقدمية الخدمة كتمهينة على توافر الخبرة والتجربة . لاختيار من يرشون لوظائف الإشراف<sup>(١)</sup> .

ثانياً - تطبيقاته العربية :

الجمهورية العراقية :

حدد قانون الخدمة المدنية رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠ تسع درجات لترقيع الموظفين مرتبة تصاعدياً حتى الدرجة الأولى مع تحديد علاوات سنوية داخل المربوط المسالى لكل درجة .

ويجرى اختيار الموظفين للترقيع - والذي له هنا مفهوم الترقيع إلى وظيفة أعلى أيضاً - على أساس الكفاءة ومدة الخدمة ، عدا الوظائف التعليمية والطبية والهندسية التي يشترط لها حياة الموظفين على شهادات عليية

---

(١) يراجع الدكتور حمدي أمين عبد الهادي في كتاب : نظرية الكفاية في الوظيفة في الوظيفة العامة طابعة القاهرة سنة ١٩٦٦ ص ٦٤٢ - ٦٥٤

متناسب وعناوين وظائفهم بموجب قانون الملاك الخاص بدرجات الوظائف ومسمياتها . ويشترط لترفع الموظف إلى الدرجة التي تلي درجته بشرط :

( ا ) وجود وظيفة شاغرة تعادل أو تفوق الوظيفة المراد ترفيعه لها .

( ب ) ثبوت قدرته على إشغال الوظيفة وتفوقه على غيره من الموظفين .

يقفأعة مجلس الخدمة العامة ويتوجه وزارته أو دائرته عدا ما استثنى من الوظائف عند التعيين ، وهي وظائف قيادية محددة وفق المادة الثامنة ويتم التعيين فيها بمرسوم جمهورى .

( ج ) إكمال مدة لا تقل عن خمس سنوات فى الدرجة الثانية والثالثة والخامسة وأربع سنوات فى الدرجتين الرابعة والسابعة وثلاث سنوات فى الدرجات السادسة والثامنة وستان فى الدرجة التاسعة من درجات الخدمة المدنية . ويلاحظ أن هذا النظام يتجه إلى تقصير مدد الترقيع فى الدرجات الصغرى . ولعل ذلك راجع إلى الرغبة فى ضمان وصول مرتب الموظف إلى مستوى ملائم بسرعة وذلك بالنسبة لصغار الموظفين ومن هم فى بداية السلم الوظيفى .

ولتشجيع الموظفين على التدريب منح قانون الخدمة المدنية كل موظف مثبت اشتراك فى دورة تدريبية لا تقل مدتها عن ستة أشهر بمصلحة وأكملها بنجاح قدماً ( أفدية ) لمدة ستة أشهر لغرض الترقيع .

كما أخذ بنظام فترة التجربة فى حالة الترقيع فأوجب أن يكون الموظف المرفع إلى وظيفة تختلف واجباتها عن واجبات وظيفته تحت التجربة لمدة ستة أشهر اعتباراً من تاريخ مباشرته وظيفته المرفع إليها ويجب إصدار أمر بتثبيتته فى درجته بعد انتهاءها إذا تأكدت قدرته للوظيفة المرفع إليها وإلا فتمتعه بتمهينته لمدة أقصاها ستة أشهر أخرى . فإذا ثبت عدم قدرته خلالها أعيد إلى درجته السابقة .



وتؤلف في كل وزارة بأمر من الوزير لجنة لترشيح الموظفين للتفريع  
وعليها أن تأخذ بنظر الاعتبار خدمات الموظف المراد ترفيعه والتقارير  
الواردة بحقه . وبعد صدور القرار بتفريجه يبلغ الموظفون الآخرون  
المستحقون للتفريع به عدم ترشيحهم للتفريع ولهم الاعتراض لدى مجلس  
الخدمة العامة خلال عشرة أيام من تاريخ التبليغ .

ويلاحظ أن مجلس الخدمة العامة أن يصالح على التفريع المقترح أو ترجيح  
عن يراه أهلاً للتفريع من بين المرشحين<sup>(١)</sup> .

#### المملكة العربية السعودية :

يشترط للترقية وفق نظام الموظفين العام ولائحته ما يأتي :

- ١ - شغور الوظيفة المراد الترقية إليها .
- ٢ - أن تتوفر في المرشح للترقية المؤهلات المطلوبة للوظيفة المراد  
الترقية إليها .
- ٣ - أن تكون الوظيفة المراد الترقية إليها مصنفة في المرتبة التالية  
مباشرة للمرتبة التي يشغلها المرشح للترقية .
- ٤ - أن يكون المرشح للترقية قد أكمل أربع سنوات على الأقل في  
المرتبة التي يشغلها .
- ٥ - إكمال البرنامج التدريبي الخاص بنجاح وذلك بالنسبة للوظائف  
التي يحددها ديوان الموظفين العام .
- ٦ - اجتياز امتحانات الأهلية بنجاح بالنسبة للوظائف التي يحددها  
ديوان الموظفين العام .

---

(١) راجع بحثنا « أهاليب الترقية ، والتفريع في البلاد العربية » المنفرد في « مجلة  
العلوم الإدارية » - العدد الأول سنة ١٩٦٩

وهي شروط لتتحقق من توافر مقومات الجدارة من تأهيل علمي وخبرة عملية وتدريب وامتحان .

ويشكل الوزير المختص لجنة ترقية من ثلاثة أعضاء تتولى الترشيح للترقية من بين قوائم المستوفين لشروطها والمعدة من قبل إدارة شئون الموظفين .

وتسلك اللجنة في هذا الصدد طريقين للاستيثاق من توافر الجدارة في المرشح أولها إجراء امتحان مسابقة بين المرشحين بمعرفة لجنة يحددها الوزير المختص . أما الطريق الثاني فيشمل المناظرة بين المرشحين وفق نظام النقاط الموزعين على مقومات الجدارة الأربع وهي التعليم والأقدمية والتدريب وتقارير الكفاية <sup>(١)</sup> .

#### جمهورية مصر العربية :

قام القانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ الخاص بنظام العاملين المدنيين بالدولة الوظائف إلى ثلاثة مستويات بخلاف مستوى وظائف الإدارة العليا . لكل منها مربوطها المالي ويتضمن كل مستوى منها ثلاث فئات وظيفية ترتب فيها الوظائف . وتجرى الترقية بين مختلف الفئات الوظيفية بشرط استيفاء العامل لشروط ومواصفات الوظيفة المرق إليها وقضاء الحد الأدنى للخدمة المقررة في الفئة أو في المستوى المرق منه .

وتكون الترقية إلى وظائف الإدارة العليا وإلى وظائف الفئة التي تسبقها مباشرة بالاختيار . وبالأقدمية إلى وظائف الفئات الأخرى .

ويشترط لترقية بالاختيار أن يكون العامل من بين الحاصلين على تقدير ممتاز في السنين الأخيرة ثم من بين الحاصلين على تقدير جيد مع التقييم بالأقدمية في ذات المرتبة الكفاية .

---

(١) يراجع كتابنا « إدارة شئون موظف الدولة » ص ١٩٠ - ٢٩٢

وبالنسبة للترقية إلى وظائف الإدارة العليا يستهدى في تحديد مرتبة كفاية العامل عند الترقية بما ورد بملف خدمته وبما يديه الرؤساء عنه .

ويشترط في جميع الأحوال ترقية العامل أن يجتاز بنجاح التدريب الذى تتيحه له الوحدة التى يعمل بها .

ويحوز للسلطة المختصة بناء على اقتراح لجنة شئون العاملين إضافة ضوابط ومعايير للترقية بالاختيار بحسب ظروف وطبيعة نشاط كل وحدة .

ويعرم العامل المقدم عنه تقرير سنوى واحد بدرجة ضعيف أو تقريران متتاليان بدرجة دون المتوسط من الترقية فى السنة التالية لذلك المقدم عنها التقرير .

## المبحث الثانى

### نظام الاجازات

#### أولاً - أصوله العامة :

تجبر نظم الموظفين تغيب الموظفين وانقطاعهم عن أعمال وظائفهم لمسدد محددة مراعاة لاعتبارات إنسانية معينة ، ويسمى هذا التغيب المشروع عن العمل سواء بمرتب أو بدونه اصطلاحاً أجازة . وفيما يلى أم أنوعها :

#### ١ - الأجازة المادية :

وهى أجازة دورية سنوية شرعت أصلاً لراحة الموظف بعد ما يبذله من جهود على مدار العام ولتجديد نشاطه وحيويته فى العمل بملءها ، وقد تكون مدة هذه الأجازة موحدة بالنسبة لسائر الموظفين أو متفاوتة طويلاً وقصراً ( ٧٠ - الإذرة العامة )

حسب مدة خدمة الموظف أو سنه أو مستواه الوظيفي ، ويلزم ترخيص الإدارة بها مقدماً .

#### ٢ - الاجازة المرضية :

وهي اجازة مقررة لمواجهة حالات مرض الموظف التي تعوق مباشرته لمهام وظيفته ، وتحدد مدتها عن كل فترة زمنية معينة كثلاث سنوات مثلاً ، ومن هذه المدد ما يكون بمرتب كامل أو بجزء منه إذا استعالت مدة المرض . وترخص بها السلطة الجالية المختصة .

#### ٣ - الاجازة العارضة :

وهي اجازة تقتضيها ظروف إسطرارية طارئة تحتم على الموظف التنيب الفوري عن العمل - كتقعد أحد أصوله أو فروعته .

#### ٤ - أجازات متنوعة :

هناك أنواع أخرى من الاجازات تقتضيها ظروف إنسانية واجتماعية معينة كاجازة الوضع المقررة للمرأة العاملة واجازة الحج التي تمنح بمناسبة أداء هذه الفريضة الدينية . والاجازة الدراسية التي تمنح للموظف لتمسكه من الحصول على مؤهل علمي . والاجازة الخاصة التي تمنح لأحد الزوجين لمراقبة الآخر في الخارج حفاظاً على ترابط الأسرة .

#### ثانياً - تطبيقاته العربية :

##### جمهورية مصر العربية :

يمنح العامل اجازة سنوية بأجر كامل تقدر على الوجه الآتي :

١ - شهر لمن بلغ سن الخمسين من عمره أو لمن أمضى في الخدمة عشر سنوات متصلة .

٢ - ٢١ يوماً لمن أمضى في الخدمة سنة كاملة .

٣ - ١٥ يوماً في السنة الأولى من خدمة العامل ولا تمنح إلا بعد ستة شهور من تاريخ استلامه العمل .

وللعامل كل ثلاث سنوات تقضى في الخدمة أجازة مرضية تمنح بقراو من الهيئة الطبية المختصة في الحدود الآتية :

١ - ثلاثة شهور منها شهر بأجر كامل والآخرين الآخرين بأجر يعادل ٧٥٪ من أجره الأساسي ما لم تقرر السلطة المختصة صرف الأجر بالكامل في الحالات التي تستدعي فيها حالة المريض ذلك .

٢ - ستة شهور بأجر يعادل ٧٥٪ من أجره الأساسي .

وللعامل الحق في مد الأجازة المرضية لمدة ثلاثة أشهر أخرى بلا أجر إذا قررت الجهة الطبية المختصة إحتمال شفاؤه ، ويعوز للسلطة المختصة زيادة المدة ستة أشهر أخرى بدون أجر إذا كان العامل مصاباً بمرض يحتاج اليه منه إلى علاج طويل .

ويمنح العامل أجازة عارضة لمدة لا تتجاوز سبعة أيام في السنة .

وتمنح أجازة خاصة بأجر كامل في الحالات الآتية :

١ - لأداء فريضة الحج وتكون لمدة شهر مرة واحدة طوال مدة الخدمة .

٢ - للعاملة في حالة الوضع وتكون لمدة شهر على ألا تمنح لأكثر من ثلاث مرات طوال مدة الخدمة .

٣ - للعامل المخالف للمريض بمرض معد وترى الهيئة الطبية المختصة منعه من مزاولة أعمال وظيفته للمدة التي تحددها .

٤ - للعامل الذى يصاب بمرض أو مرض بسبب تأدية وظيفته وتقرر  
المهنة الطبية المختصة مدة لعلاجه ، على ألا تتجاوز مدة الإجازة التى بمنح عنها  
أجراً ستة أشهر ، ومع ذلك يجوز بقرار من السلطة المختصة مدها بما لا يتجاوز  
سنة أشهر أخرى .

وجوز للسلطة المختصة وبناء على طلب العامل منحة إجازة خاصة بدون  
أجر للدة التى تحدوها فى الأحوال الآتية :

١ - للزوج أو الزوجة إذا رخص لأحدهما بالسفر للخارج لمدة سنة  
على الأقل ، ولا يجوز أن تتجاوز الإجازة مدة بقاء الزوج فى الخارج .

٢ - للأسباب التى يبيها العامل وتقدرها السلطة المختصة حسب  
مقتضيات العمل .

#### للمملكة العربية السعودية :

يستحق الموظف إجازة عادية لمدة ثلاثين يوماً عن كل سنة من سنوات  
الخدمة براتب كامل يصرف مقدماً حسب آخر راتب تقاضاه الموظف .

كما يستحق إجازة مرضية فى مدة ثلاث سنوات قدرها ثلاثة أشهر  
براتب كامل وثلاثة أشهر بنصف الراتب وثلاثة أشهر بربع الراتب وستة  
أشهر بدون راتب .

وإذا أصيب الموظف بمرض بسبب تأدية العمل دون خطأ  
منه - يتمتع مؤقتاً عن أداء عمله منح إجازة مرضية خاصة لا تتجاوز مدتها  
لأثنى عشر شهراً براتب كامل وستة أشهر بنصف راتب وذلك بخلاف الإجازة  
المرضية المقررة سابقاً .

ويجوز للموظف بموافقة رئيسه التنيب براتب كامل في أجازة اضطرارية لأسباب طارئة فترة أقصاها خمسة أيام متوالية بشرط أن لا تنيب في السنة المالية الواحدة أكثر من عشرة أيام .

وهناك إجازات خاصة كالإجازة الدراسية وإجازة وضع المرأة العاملة مدتها ٥٤ يوماً يحسب منها ثلاثين يوماً من إجازتها العادية ، كما يستحق إجازة عدة طوال فترة عدة الوفاة براتب كامل وللوزير المختص منح الموظف لأسباب معقولة إجازة إستثنائية بدون راتب لمدة لا تتجاوز ستة أشهر .

#### الجاهزية القومية الطبية الشعبية الاشتراكية :

يستحق الموظف إجازة سنوية لمدة ثلاثين يوماً على أن تكون مدتها ٥٤ يوماً لمن بلغ سن الخمسين وجاوزت مدة خدمته عشرين سنة .

كما يستحق إجازة طارئة لسبب قهري ويجب على الموظف استئذان رؤسائه مقدماً لاترخيص له في التنيب ، ولا تكون لأكثر من ثلاثة أيام في المرة الواحدة بما لا يجاوز إثني عشر يوماً في السنة .

والموظف الحق في إجازة مرضية بمرتب كامل طيلة مدة علاجه ويكون منحها بناء على تقرير طبي من طبيب حكوى يحدد المرض والمدة اللازمة للعلاج .

ويستحق الموظف إجازة خاصة بمرتب كامل في الحالتين التاليتين :

١ - أداء فريضة الحج وتكون لمدة ٥٤ يوماً ولمرة واحدة طوال مدة

الخدمة .

٢ - الزواج وتكون لمدة سبعة أيام ولمرة واحدة طوال مدة الخدمة .

ويجوز بقرار من الوزير المختص منح أجازة بدون مرتب في الأحوال الآتية :

١ - للزوج أو الزوجة إذا رخص لأحدهما في السفر بالخارج لمدة ستة أشهر على الأقل على ألا تتجاوز مدة بقاء الزوج في الخارج .

٢ - للأسباب التي يديها الموظف وتقدمها الوحدة الإدارية التابع لها ولمدة لا تقل عن شهرين ولا تتجاوز سنة إلا إذا كانت الأجازة الممنوحة للراحة .



## الفصل الثالث

### تقويم الأداء الوظيفي

يقتضى تقويم الأداء تحديد مستواه بموجب تقارير الكفاية ، ورد العناصر المنحرفة إلى السلوك الوظيفي السوي وفق نظام للتأديب والانضباط وهو ما نتناوله دراستنا التالية :

### الفرع الأول

#### نظام تقارير الكفاية

##### أولاً - أصوله العامة :

تتضمن تقارير الكفاية تقويماً دورياً لمستوى أداء العاملين وفق عناصر وإجراءات معينة ، وسنعرض في دراستنا تقارير الكفاية لمزاياها وعناصرها وإجراءاتها وآثارها .

##### ( ١ ) مزايا تقارير الكفاية :

يحقق الأخذ بنظام تقارير الكفاية الدورية الكثير من المزايا نخص بالذكر منها مايلي :

١ - استمرار الرقابة والإشراف .

إذا يضطر الرئيس المباشر إلى تليغ نشاط مرؤوسيه الوظيفي بصفة دائمة ليقسنى تقدير كفاية كل منهم طوال فترة زمينة معينة .

٢ - إشعار العاملين بالمسئولية :

فالعامل يدرك أن نشاطه الوظيفي محل تقويم رؤسائه المباشرين لذلك فإنه يجتهد في عمله ويتفاني في إنجازه نظراً لما يترتب على تقارير الكفاية من آثار هامة في مستقبله الوظيفي .

٣ - تحديد مركز العامل الجديد .

إذ تفيد التقارير الدورية المتلاحقة للكفاية بالنسبة للعامل الحديث الالتحاق بالوظيفة في الكشف عن مدى صلاحيته الإستمرار في وظيفته وتثبيته نهائياً فيها أو الفصل منها .

٤ - النهوض بمستوى الكفاية .

تقارير الكفاية تساعد على تبصير العامل ضعيف الكفاية بنواحي ضعفه وأسبابها لتداركها مستقبلاً والحقا بركب الأكفاء ، وكذا للكشف عن العناصر الممتازة لانتاج فرص التقدم أمامها تحقيقاً لصالح العمل والانتاج .

٥ - وضع معدلات للأداء .

يتطلب نظام تقارير الكفاية وضع معدلات للأداء ومقاييس الانجاز حتى تكون تقديرات الكفاية على أساس منضبط وسليم وخاصة في حالة تنوع نماذج تقارير الكفاية بحسب أنواع العمل المختلفة .

٦ - تقويم سياسات شؤون العاملين .

إذ تكشف تقارير الكفاية عن مدى سلامة الأساليب المستخدمة في شغل الوظائف وتقويم دورات التدريب ومدى إفادة العاملين منها أو حاجتهم إليها

٧ - تنمية مقدرة التحليل لدى المشرفين .

لما كانت تقارير الكفاية تتضمن عناصر معينة للكفاية يتم على أساسها تقويم أداء العاملين وملاحظة نشاطهم الوظيفي ، لذلك فإنهم يفيدون من هذا النظام لإكتساب الدقة في تحليل الأشخاص والمواقف المختلفة قبل الحكم عليها واتخاذ قراراتهم بشأنها بما ينمى فيهم ملكة التقدير والحكم السليم على الأمور .

( ب ) عناصر تقارير الكفاية :

لما كان الغرض من وضع تقارير الكفاية من أداء العاملين هو الكشف

من مستوى كفايتهم في الانجاز ، ولما كانت هذه الكفاية تتكون من مجموعة الصفات اللازم توافرها في العامل للنهوض بأعباء وظيفته على خير وجه . لذلك وجب تعيين هذه الصفات ، والتي تتمثل أساساً في نوعين من عناصر الكفاية الأول يتعلق بالعمل ، ويشمل الإلمام به وكميته وإجادته والمهارة في إنجازه ، أما النوع الثانى من عناصر تقدير الكفاية فتشمل الصفات الذاتية للعامل ، كالمعاملة والتعاون وتحمل المسؤولية والمواظبة .

وتفاوت نظم تقارير الكفاية في إجمال هذه العناصر أو تفصيلها ليكون التقرير صورة شاملة لأداء العامل ، أو تنوعها حسب طبيعة العمل في كل نوع ومستوى من الوظائف وهذا يمثل الاتجاه الحديث في نظام تقارير الكفاية .  
(ج) وضع تقارير الكفاية .

تستند مهمة وضع تقارير الكفاية عن العاملين إلى الرؤساء المباشرين المنوط بهم الإشراف عليهم في أداء أعمالهم ، وذلك عن فترة زمنية معينة وهى عادة سنة .

وتختلف نظم تقارير الكفاية بالنسبة للطريقة التى تتبع في تقديرها فبعضها يأخذ بالطريقة العددية أى تقدير الكفاية بالأرقام والدرجات الحسائية ذات النهاية القصوى والموزعة على مختلف عناصر التقدير ، والبعض الآخر يلتزم طريقة المراتب حيث يتم التقدير بأوصاف فيوصف أداء العامل بأنه ممتاز أو جيد أو متوسط أو ضعيف ، وقد تجمع بعض النظم بين الطريقتين ، فتقدر الكفاية ابتداء بالأرقام ثم تترجم بالمراتب والعكس . وقد توضع بعض الجمل وصفية للدلالة على مدى توافر كل من عناصر الكفاية ، وقد ترتب هذه الجمل تنازلياً أو تصاعدياً أو لايراعى في بعضها ترتيب معين ولكل من هذه الجمل تقدير معين بالأرقام أو بالمراتب وقد يكون هذا التقدير معروفاً لواقع التقرير أو مجهولاً بالنسبة له ، وتقتصر معرفته على إدارة شؤون العاملين أو رئاسة الوحدة الإدارية .

#### (د) مدى علنية تقارير الكفاية .

قد يراعى في تنظيم تقارير الكفاية علنيتها المطلقة بمعنى إخطار كل عامل بتقدير كفايته ، وإن أخذ على هذا الاتجاه تخوف واضعي التقارير من إثبات التقديرات الصحيحة للكفاية خوفاً من مهاجمة الرؤوسين لهم خاصة إذا لم تكن تقديرات الكفاية مسببة .

لذلك يرى كرو فعل مساوئ العلنية المطلقة لأخذها السرية المطلقة لتقارير الكفاية . إلا أنه أخذ على ذلك أن السرية المطلقة لا تليح لضعبي الكفاية فرصة الوفوف على ضعف كفايتهم وأسبابه لتحسين كفايتهم مستقبلاً ، وهو ما اقتضى الأخذ بالعلنية النسبية لتقارير الكفاية ، وذلك بقصر إعلانها على ضمني الكفاية .

#### (هـ) آثار تقارير الكفاية .

نحرص نظم تقارير الكفاية على ترتيب آثار جديدة وخطيرة عليها تمس إلى حد بعيد مستقبل العامل في وظيفته كاستمراره بها أو إعفائه أو نقله منها ، وكذا ترقية أو منحه العلاوات الدورية والتشجيعية ، والواقع أن ترتيب هذه وغيرها من الآثار على تقارير الكفاية من شأنه ضمان فاعليتها كوسيلة إيجابية للنهوض بمستوى الكفاية وذلك بشرط أن يراعى في تصميم نظم تقارير الكفاية ضمان موضوعية وسلامة تقديرها مع توخي ما يلزم من تبسيط واليعد من التعقيد في إجراءات وطريقة تقدير الكفاية حتى لا تشكل هذه التقارير عبئاً ثقيلاً منفراً بالنسبة لمختلف مستويات الإدارة المسؤولة عن إعدادها .

ثانياً - تطبيقاته العربية .

جمهورية مصر العربية :

تنظم تقارير الكفاية على النحو التالي :

١ - يسرى نظام التقارير السنوية على جميع العاملين لغاية وظائف الدرجة الثالثة .

٢ - تقدم التقارير عن كل ستة ميلادية خلال شهرى يناير (كانون الثانى) وفبراير (شباط) من السنة التالية .

٣ - تقدير الكفاية بمرتبة ممتاز أو جيد أو متوسط أو دون المتوسط أو ضعيف .

٤ - يلتزم الرئيس الإدارى فى حالة إذا ما تبين أن مستوى أداء عامل دون المتوسط بأن يلفت نظره كتابة مع ذكر المبررات وضم ذلك إلى ملف العامل .

٥ - اللجنة شئون العاملين أن تناقش الرؤساء فى التقارير السنوية المقدمة منهم ولها أن تعتمد أو تعدلها بقرار مسبب .

٦ - يلقى العامل الذى قدرت كفايته بدرجة ضعيف أو دون المتوسط بأوجه الضعف فى مستوى أدائه لعمله ، ويجوز له التظلم إلى لجنة شئون العاملين خلال شهر من إعلانه .

٧ - يهرم العامل الحاصل على تقدير ضعيف أو تقريرين بدرجة دون المتوسط من أول علاوة دورية أو ترقية فى العام المقدم فيه التقرير .

٨ - يحال العامل المقدم منه تقريران متتاليان بتقدير ضعيف إلى لجنة شئون العاملين للنظر فى نقله إلى وظيفة أخرى تلاءم مستوى كفايته بنفس درجته ومرتبته أو تقترح فصله إذا لم يرجى صلاحه .

٩ - يمنح العامل الحاصل على تقدير ممتاز فى العامين الأخيرين علاوة تشجيعية تعادل العلاوة الدورية .

١٠ - تتنوع تقارير الكفاية وعناصر تقديرها حسب المجموعات النوعية للوظائف .

### الهيئة القومية :

ينظم تقارير الكفاية (التنقيط) لقانون الأساسى للوظيفة العمومية الصادر سنة ١٩٥٨ (الفصل ٢٨ منه) والمرسوم الملئى المؤرخ ١٧/٥/١٩٩٨ كما ىلى :

١ - تعطى فى كل سنة للوظف المباشر لوظيفته أو الملقق بإدارة أخرى نقطاً بالأرقام مصحوبة بنظرة عامة يفصح فيها عن قيمته المهنية . ولا يختص بحق إعطاء النقط المذكورة لإلريس الإدارة وتوضع هذه النقط على بطاقة سنوية معدة لهذه الغاية تضاف إلى ملف كل موظف . ويسوغ لرؤساء المصالح القيام بهذا التنقيط بموجب تفويض ، ويعتبر المعنئون بالأمر بالنقط التى تعطى لهم .

٢ - توضع لكل موظف بطاقة سنوية للتنقيط تشمل على مايلى :

(١) النقط العددية وتوضع حسب مقدار يتراوح بين صفر وثلاثة ويطابق درجات التنقيط التالية : ضعيف (٠) ، متوسط (١) ، حسن (٢) ، حسن جداً (٣) .

وتراعى فى تحديد النقطة العددية العناصر الآتية : المعلومات المهنية ، الفاعلية والإنتاج ، السلوك .

(ب) النظرة العامة المعبر فيها عن القيمة المهنية للموظف والمراعاة فيها على الخصوص بمعلوماته المهنية وأهمية نشاطه ومسارته للنظام وطريقته فى العمل وكذا المؤهلات التى برهن عنها فى القيام بالعمل .

وتبين فى هذه النظرة علاوة على مؤهلات المعنى بالأمر مراولته المهام الخاصة ولا سيما المهام المطابقة للدرجة العليا .

بيانات موجزة يقدمها عند الاقتضاء المعنى بالأمر نفسه وتتمثل بالمهام التي زاوها .  
وقد ربط هذا النظام بين مستوى الأداء والترقي .

#### المملكة الأردنية الهاشمية :

تضمن نظام الخدمة المدنية رقم ٢٣ لسنة ١٩٦٦ ضوابط نظام تقارير السكفافية الآتية :

١ - يجرى إعداد التقارير السنوية السرية عن عمل وسلوك جميع الموظفين من الدرجة الثالثة فأدونها على نسختين أو أكثر ترسل إحداها إلى رئيس ديوان الموظفين خلال شهر تشرين أول ( أكتوبر ) من كل عام وتحفظ الأخرى في الدائرة المختصة .

٢ - على وكيل الوزارة أو أى موظف عتص بإبداء الرأى فى عمل الموظف أن يتحرى الحقيقة فى تدوين المعلومات الخاصة بذلك الموظف فى تقريره السنوى وكل من يخالف ذلك يكون عرضة للإجراءات التأديبية .

٣ - تعد التقارير السرية على النموذج الذى يضعه ديوان الموظفين لهذه الغاية وتدون فيه كفايات الموظفين وسلوكهم ونشاطهم . وتقدير كفاية الموظف بأحد التقديرات التالية : ممتاز ، جيد جداً ، متوسط ، ضعيف .  
وراعى فى تقسيم عمل الموظف ما على :

( أ ) يقيم إنجاز الموظف لواجباته فى ضوء المستويات المنتظرة من شاذل الوظيفة كماً ونوعاً . وقيم أساليب عمله من حيث السرعة والاقتصاد فى النفقات والأمانة والنزاهة التى يمارس فى ظلها صلاحياته ويتخذ قراراته .

( ب ) يقيم عمل الموظف مرة واحدة فى السنة على الأقل ، فيما عدا الموظفين تحت التجربة ، فتسكتب عنهم تقارير التقييم أكثر من مرة فى السنة .

(ج) يقوم بعملية التقييم الرئيس المباشر للموظف .

(د) يعتبر التقرير بعد ذلك وثيقة سرية لا يطلع عليها إلا الوزير وأهل الموظفين في الدائرة المختصة أو في ديوان الموظفين .

٤ - يؤلف الوزير في كل دائرة مختصة لجنة أو أكثر برئاسة وكيل الوزارة أو من يليه في الدرجة وعضوية اثنين من كبار موظفي التدقيق التقارير السنوية ووضع التقدير العام لكفاية الموظف بعد أن يضع الرئيس المباشر ذلك التقرير .

٥ - يليه الموظف الذي يرد عنه تقرير بدرجة متوسط إلى مظاهر تقصيره وينذر الموظف الذي يرد عنه تقرير بدرجة ضعيف ويطلب من كل منهما تحسين عمله وتلافى تقصيره وترسل نسخة من الإنذار إلى رئيس ديوان الموظفين .

٦ - رتب نتائج بالغة الأهمية على تقييم الكفاية تمثل فيما يلي :

(أ) جواز ترقيع الموظف من درجة إلى درجة أعلى منها إذا كان قد ورد عنه تقرير بدرجة ممتاز في كل من السنتين الأخيرتين .

(ب) حجب الزيادة السنوية في المرتب - وتقابل العالدة - عن الموظف لمدة سنة من تاريخ موعد استحقاقها إذا أورد عنه تقدير بدرجة ضعيف أو تديران سنويان متتاليان بدرجة متوسط .

(ج) جواز حجب الزيادة السنوية عن الموظف إذا ورد عنه تقدير بدرجة متوسط .

(د) إحالة الموظف المقدم عنه تقريران سنويان بدرجة ضعيف إلى المجلس التأديبي المختص لتوقيع أحد العقوبات التالية عليه : توقيف الزيادة السنوية ، تنزيل الراتب ، تنزيل الدرجة ، العزل . فإن لم يعزله وقدم تقرير ثالث بدرجة ضعيف وجب عليه اتخاذ قرار بعزله .



## الفرع الثاني

### نظام التأديب

#### أولاً - أصوله العامة :

مفهومه واتجاهاته :

يشمل نظام التأديب ( الانضباط ) مجموعة القواعد التي تبين واجبات الموظفين وتحدد الجرائم التي توقعها السلطة التأديبية المختصة على مخالفتها وفق إجراءات معينة . ولا نوافق على اعتبار التأديب من الحوافز السلبية لأن الحوافز بطبيعتها إيجابية لذلك تعتبر الجزاءات التأديبية من قبيل الروادع لا الحوافز .

ويلاحظ تفاوت النظم التأديبية للعاملين . فبما يغلب صالح الإدارة . فيستند سلطة التأديب المطلقة للرئاسة الإدارية وحدها باعتبارها المسئولة أصلاً عن سير العمل والإنتاج بالمنظمة . ومن هذه النظم ما يراعى جانب العاملين فيعهد بقدر ضئيل من السلطة التأديبية إلى الرئاسات الإدارية ، ويترك الجانب الأكبر منها لمؤسسات غوامها المنصر الإدارى أو القضاء الذى قد تكون له الغلبة أو الرئاسة في تشكيلها تأكيذاً لحيادها . وتلتزم في التحقيق مع العاملين ومحاكمتهم تأديبياً لإجراءات و ضمانات تماثل تلك المقررة للتهمين في النظام القضائى . وهنا يصبح النظام التأديبى بالطابع القضائى . وهو اتجاه حديث في النظم التأديبية للعاملين ويسود الدول العربية .

ويلاحظ أنه يراعى في وضع سياسة التأديب البناءة الأسس التالية :

١ - بيان واضح يحدد لأصول العمل مع إجراءات مرححة على الإخلال بها.

٢ - ترويد العاملين بالتعليمات اللازمة عما تتطلبه منهم الإدارة على أساس

التزام أصول السلوك الوظيفي والأنماط الموضوعية لأداء العمل .

٣ - إحاطة العاملين بكيفية اتباع أنماط العمل وأصول السلوك الوطني  
السوى .

٤ - نقصى أسباب وظروف كل حالة مخالفة قبل اتخاذ أى إجراء  
تأديبي ضد أى انحراف ظاهر للسلوك الواجب والآداء المطلوب .

٥ - تأكيد السلطة التأديبية للرماسات الإدارية وضمان فاعليتها .

#### القانون التأديبي :

ويشمل مجموعة القواعد التى تنظم السلوك الوطني والجرامات المقررة  
لمخالفاتها وعليه فهو ينتظم كلا من المخالفات التأديبية والجرامات التأديبية .

#### ( ١ ) المخالفات التأديبية :

وتتمى ما يصدر عن العامل من إخلال بواجبات وظيفته ويمثل الإخلال  
بالواجب هنا فى الإحتمال أو التراخى أو الخطأ فى أدائه .

والفسكرة السائدة إن المخالفات التأديبية غير قابلة للتحديد استناداً إلى أن  
واجبات الوظائف التى تعتبر إخلالاً بها لا تقبل الحصر . وزرى أنه ليس  
من خصائص المخالفات عدم القابلية للتحديد والأمر لا يعدو مجرد صعوبة  
مادية يمكن التغلب عليها بتحديد وضبط اختصاصات كل وظيفة فى ضوء  
تحليل واجباتها ومستوياتها بمناسبة تحليل وتصنيف الوظائف ،

ولذلك يمتنع أن نضع كل دائرة لائحة داخلية تحصر أنواع المخالفات  
التأديبية فيها والجرامات المقررة لكل منها . إن لتحديد واجبات الوظيفة  
مزاياه بالنسبة للإدارة والعامل معاً . إذ يسهل تحديد المسؤولية ويجعل العامل  
على بيعة مقدماً بواجبات وظيفته التى سيحاسب على حسن أدائها فيتقنها ويتجنب  
الإخلال بها فكثيراً ما تعرض العامل للمسئولية لعدم إحاطته بواجبات وظيفته .  
ويتعين للكشف عن المخالفات التأديبية ومكافحتها تنظيم الرقابة على أعمال  
العاملين للتحقق من حسن وسلامة أدائها عن طريق الإشراف عليها ومرتجعتها

بواسطة الرؤساء وتنظيم التفتيش الدورى والمفاجئ عليها بمعرفة أجهزة التفتيش ، وقد تكون هذه الرقابة وقائية وموجبة سابقة أو معاصرة لوقوع المخالفة . وتستهدف تدلوكها وتضادى أسباب وقوعها مستقبلا .

وقد تكون الرقابة لاحقة لوقوع المخالفة وترمى إلى كشفها ومعرفة مرتكبيها تمهيداً للتحقيق وتقديمهم للسلطات التأديبية لمحاكمتهم وبجارتهم .

#### (ب) الجزاءات التأديبية :

وهى نوع من العقوبات مشتق من طبيعة نظام التوظيف توقع على العمل المنسوب إليه ارتكاب المخالفة التأديبية، وتؤثره في مركزه ومستقبله الوظيفي . فقد تمتع من الناحية الأدبية بالإلزام والالوم . أو من الناحية المادية فتحرمه من بعض المزايا المالية للوظيفة كالخمس من المرتب ، أو تأجيل العلاوة ، أو الحرمان منها ، أو خفض المرتب أو الدرجة ، أو تأخير الترقى ، أو نحرمة من الوظيفة نفسها مؤقتاً كالوقوف عن العمل أو نهائياً كالفصل .

هذا ولا يجوز توقيع إجراء تأديبي لم ينص عليه مقدماً في نظام العاملين . كما تعبر النظم التأديبية ذات الطابع القضائى نحو الجزاء التأديبي عما يحقق صالح الإدارة والعامل معاً ، إذ يشجع العامل على التقويم الذاتي لسلوكه الوظيفي مستقبلاً ، وهو الهدف الأسمى الذى يستهدفه النظام التأديبي .

#### الجزاءات التأديبية :

ويقصد بها الأصول والأوضاع الواجبة الانبعاث في التحقيق مع العامل المتهم وبما كنهه تأديبياً . وبلا حظ أن النظم التأديبية ذات الطابع الإدارى حظها من قبل من هذه الإجراءات بعكس النظم التأديبية ذات الطابع القضائى ، فهى تستزيد من هذه الإجراءات باختيارها ضمانات جرمية للعاملين ، وتتم هذه الإجراءات بالمرحلة الثلاث التالية :

### (أ) التحقيق الإدارى :

ويطلق على مجموعة الإجراءات التى تستهدف تحديد المخالفات التأديبية والمسؤولين عنها ، وتسم هذه الإجراءات فى النظم التأديبية ذات الطابع الإدارى بالبساطة ، إذ تتشمل فى إبلاغ الموظف بالتهمة المنسوبة إليه للرد عليها كتابة أو شفاهاً ويأثـره عادة الرئيس الإدارى ، وأحياناً أحد موظفى الإدارة .

ويوجد اتجاه حديث قوى نحو إلزام الإدارة بسماع دفاع العامل قبل مجازاته وهو ما تحتمه النظم التأديبية ذات الطابع القضائى . والى تشترط أن يتوافر فى التحقيق الإدارى كل مقومات وضمانات التحقيق القانونى كسماع الشهود والاستعانة بأهل الخبرة ، وإجراء المعاينات ومواجهة العامل بالمخالفات المنسوبة إليه وأدلتها . وسماع دفاعه بشأنها وتمحيص هذا الدفاع .

### (ب) المحاكمة التأديبية :

وتشمل هذه المرحلة مجموعة الإجراءات التى تتبع لدى السلطات التأديبية للفصل فى المخالفات المنسوبة إلى العامل .

وتركز النظم التأديبية ذات الطابع الإدارى السلطة الإدارية المطلقة فى يد الرئيس الإدارى وحده باعتباره المسؤول عن حسن وسلامة سير العمل والإنتاج بالوحدة الإدارية . وهو الاتجاه السائد فى الدول الأنجلوسكسونية مع تنظيم نوع من التنظيم الإدارى فى هذا الخصوص .

أما النظم التأديبية ذات الطابع القضائى فتسند السلطة التأديبية إلى الرئاسة الإدارية بالنسبة لتوقيع الجزاءات البسيطة كالإنذار والحكم من الرتب، وتعهد بتوقيع الجزاءات الجسيمة كخفض الرتب أو الدرجة أو الفصل إلى هيئات يطلق عليها مجالس التأديب أو الانضباط أو محاكم تأديبية تشكل من عناصر إدارية أو

يدخل في تشكيلها كلياً أو جزئياً العنصر القضائي لضمان حيديتها مع اتباع الضمانات وإجراءات المحاكمة القانونية أمامها . وإن أخذ على هذا الاتجاه بطل الإجراءات وبالتالي عدم مراعاة الفورية الواجبة في توقيع الجزاء لضمان فاعليته ويسود هذا الاتجاه دول القارة الآفريقية والدول العربية .

وتتوخى السياسة التأديبية البناءة سير العمل والإنتاج بكفاية مع توفير القدر الضروري مع الضمان للعاملين في مساوئهم تأديبياً عما يقتضى تشكيل هيئات التأديب من عناصر إدارية وقضائية معاً .

#### ( ج ) القرار التأديبي :

القرار التأديبي تعبير عن إرادة السلطة التأديبية بشأن مؤاخذة العامل المنسوب إليه المخالفة وبصدوره تختم الإجراءات التأديبية . ويتمتع على السلطة التأديبية تسبب هذا القرار وإعلانه إلى العامل . ليتسنى انتظم منه وتجهيز مشروعيته إن كان لذلك وجه .

#### ثانياً - تطبيقاته العربية :

##### الجمهورية العربية السورية :

حدد قانون الموظفين الأساسي رقم ١٣٥ لسنة ١٩٤٥ على سبيل الحصر العقوبات المسلكية ( التأديبية ) وتشمل نوعين من العقوبات : العقوبات الخفيفة وهي التوبيخ وقطع الزايب وإبطال الترفيع ( الترقية ) بطل اسم الموظف من جدول الترفيع .

أما العقوبات الشديدة فهي : التنزيل والعزل والطرء ، ويترتب على الطرد بكمس العزل حرمان الموظف من تقلد الوظائف العامة مستقبلاً ومن الحصول على معاش أو مكافأة وهي عقوبة بالغة القسوة . وقد عرف القانون كلاماً من هذه العقوبات .

وثقتصر سلطة الرؤساء وم الوزراء ومعاونوم والمحافظون على توقيع العقوبات الخفيفة . أما العقوبات الشديدة فلا توقع إلا بمعرفة مجلس التأديب وهو هيئة ملحقة بوزارة العدل - بالنسبة لموظفي المرتبة الأولى فما دون . ويغلب في تشكيل هذا المجلس العنصر القضائي - أما بالنسبة لموظفي المرتبة الممتازة وم شاغلوا الوظائف العليا فتوقع بقرار من مجلس القضاء الأعلى .

وتراعى في التحقيق والمحاكمة أمام مجلس التأديب القواعد والأصول القانونية كما يجوز الطعن في قراراته أمام الغرفة المدنية بمسكة النقض من قبل الموظف والإدارة خلال شهر من تاريخ صدورهما .

ويبقى الموظف الذي ترك الخدمة لأى سبب كان خاضعاً للتبعات المسلكية ( إجراءات المساءلة التأديبية ) والعقوبات المشددة لغاية السنة التى تلى تاريخ تركه الخدمة .

وتسكف يد الموظف ( يوقف عن العمل ) عندما تستدعى المصلحة العامة ذلك ويسرى مفعول العقوبة المنتخبة بحقه اعتباراً من تاريخ كف يده ، ويمارس كف اليد الرؤساء من لهم ولاية التعيين .

#### للمملكة العربية السعودية :

حرص نظام التأديب الصادر سنة ١٣٩١ هـ / ١٩٧١ م على توفير أكبر قدر من الضمانات للموظفين فأنشأ هيئتين مستقلتين تتبعان رئيس مجلس الوزراء أولاهما هيئة الرقابة والتحقيق ، وثمى بالكشف عن المخالفات التأديبية والتحقيق مع المذنب لإيهم ارتكابها . وثانيتهما هيئة التأديب ، التى تمنى بمحاكمتهم وتعدد مسئوليتهم والجزاءات المناسبة التى توقع عليهم . مع ترك جانب من السلطة التأديبية للرؤساء الإداريين لمواجهة مسئوليتهم من حسن سير العمل بالأجهزة الإدارية . وتتبع أمام كل من هاتين الهيئتين الأصول القانونية للتحقيق والمحاكمة .

أما العقوبات التأديبية فقد حصرها النظام فيما يأتي :

١ - الإفذار ٢ - اللوم .

٣ - المحسم من الراتب بما لا يتجاوز صافي راتب ثلاثة أشهر على ألا يتجاوز المحسوم شهرياً ثلث صافي الراتب الشهري .

٤ - الحرمان من العلاوة . ٥ - الفصل .

وبالنظر إلى شدة عقوبة الفصل فإنها لا توقع إلا من هيئة التأديب .  
وبالنسبة لشاغلي الوظائف العليا ( المرتبة الحادية عشرة فما فوقها أو ما يعادلها ) فتوقع العقوبات التالية :

١ - اللوم . ٢ - الحرمان من العلاوة الدورية .

٣ - الفصل .

وتوقع العقوبات التاليان بالنسبة لمن انتهت خدمتهم :

١ - غرامة لا تتجاوز ثلاثة أمثال صافي آخر مرتب كان يتقاضاه .

٢ - الحرمان من العودة للخدمة مدة لا تتجاوز خمس سنوات .

وأجاز النظام السعودي طلب إعادة النظر في القرار التأديبي في الحالتين التاليتين :

١ - إذا أخطأ القرار في تطبيق النظام أو تأويله .

٢ - إذا ظهرت وقائع أو مستندات لم تكن معلومة وقت صدور القرار وكان من شأن ثبوتها براءة المتهم .

وبعرض الطلب على لجنة عليا مشكلة من رؤساء ديوان الموظفين وهيئة الرقابة والتتبع وهيئة التأديب (١).

---

(١) تراجيح التفاصيل بكتابنا « إدارة شؤون موظفي الدولة » ص ٣٠٨ - ٣١٦ .

### جمهورية مصر العربية :

حدد قانون العاملين المدنيين بالدولة الإجراءات التي يجوز توقيعها عليهم ، وهو ، تتدرج تصاعدياً من الإنذار إلى الخصم من الأجر وتأجيل موعد استحقاق العلاوة والحرمان منها والوقف عن العمل إلى الفصل من الخدمة . كما حصرها بالنسبة لكبار الموظفين في اللوم والإحالة إلى المعاش والعزل من الوظيفة مع الحرمان من المعاش أو المكافأة في حدود الربع .

وخول السلطات الرئاسية المثلة في الوزير والمحافظة ورئيس مجلس الإدارة وشاغلي الوظائف العليا توقيع جزائي الإنذار والخصم في حدود معينة . عل أنه لا يجوز توقيع عقوبة على العامل إلا بعد التحقيق معه وسماع أقواله وتحقيق دفاعه ، ويجب أن يكون القرار الصادر بتوقيع العقوبة مسبباً .

أما العقوبات الأخرى الأشد فتختص بتوقيعها المحاكم التأديبية التي ينظمها قانون خاص وقوامها عناصر قانونية من أعضاء مجلس الدولة . وزيادة في توفير الضمان للعاملين أنشئت سنة ١٩٥٤ هيئة النيابة الإدارية من عناصر قانونية تتولى التحقيق معهم فيما ينسب إليهم من مخالفات .

ويجوز التظلم إدارياً من القرارات الصادرة بتوقيع الإجراءات كما يجوز الطعن فيها قضائياً أمام مجلس الدولة .

وتحمى العقوبات التأديبية بعد انقضاء فترات معينة من توقيعها ، ويتم المحو بقرار من لجنة شئون العاملين إذا تبين لها أن سلوك العامل وعمله منذ توقيع الجزاء مرضيين . ويتربط على المحو اعتبار الجزاء كأن لم يكن بالنسبة للمستقبل ، وترفع أوراق العقوبة وكل إشارة إليها من ملف خدمة العامل<sup>(١)</sup> .

---

(١) تراجع التفاضيل بكتابنا « الخدمة المدنية في الدول العربية » ص ٢٣٢ وما بعدها .



## الباب الثاني ..

### أجهزة شئون الموظفين

يأمر إدارة شئون الموظفين تخطيطاً وتنفيذاً ومتابعة على مستوى الدولة أجهزة مركزية تساعد إدارات محلية على مستوى الولايات والمنظمات الحكومية . وسنعرض بإيجاز لنظام هذه الأجهزة وتطبيقاتها العربية .



## الفصل الأول

### الاجهزة المركزية لشئون الموظفين

المعبد :

اتجهت الكثير من الدول المتقدمة منذ منتصف القرن الماضي إلى إنشاء أجهزة مركزية تقوم على تنظيم شئون الوظيفة العامة فيها باسم لجان الخدمة المدنية أو دواوين الموظفين .

ويرجع إنشاء هذه الأجهزة إلى سببين رئيسيين أحدهما تاريخي سياسي والاخرى إداري ولكل من هذين السببين أثره في طابع تكوينها ونطاق وظيفتها .

والسبب التاريخي السياسي لإنشاء هذه الأجهزة يعود إلى ظهور الديمقراطية البرلمانية القائمة على تعدد الأحزاب وما ترتب عليه من صراع حزبي كانت ضحيته الوظيفة العامة حيث كان الحزب السياسي الحاكم يهدى الوظائف غنيمة سائفة لأنصاره مما أدى إلى اضطراب وهبوط مستوى الكفاءة في الخدمة العامة .

لذلك روى استجابة لضغط الرأي العام وصيحات دعاة الإصلاح الوطني إبعاد النفوذ السياسي الحزبي عن ميدان الوظيفة العامة بإنشاء أجهزة مركزية مستقلة ومحايدة تتولى أمر شغل وظائف الدولة عن طريق إجراء مسابقات عامة .

وكان لهذا الاعتبار التاريخي السياسي تأثيره في اتخاذ هذه الأجهزة المركزية شكل لجنة حتى لا يترك سلطة البث في هذه الأمور الخطيرة في يد فرد قد يتأثر بنزعة حزبية معينة وباعتبار نظام اللجنة يتيح الفرصة لتمثيل الأحزاب

السياسية . وعلى هذا الأساس قامت لجان الخدمة المدنية في الدول الإنگلوسكسونية في النصف الأخير من القرن الماضي .

بل إن هذا الاعتبار نفسه هو الذى جعل دوو هذه اللجان فى أول الأمر سلبيا يقف عند حد إبعاد النفوذ السياسى عن شئون التوظيف فكانت تمثل كاقيل بمعنى دور كلب الحراسة watch dog وهو فى الواقع السبب التقليدى لإنشاء هذه الأجهزة .

أما السبب الفنى الإدارى فيرجع إلى ازدياد حجم أداة الدولة الإدارية نتيجة اتساع نشاطها وتنوعه مما جعل أمر اختيار وتنمية العديد من الكفايات والمهارات اللازمة للنهوض بهذا النشاط والاحتفاظ بهم بشكل معضلة حيوية معقدة تحتاج إلى معالجتها بواسطة خبراء متخصصين وهو ما تعلق معه على السلطات الرئاسية الإدارية فى الوحدات التنفيذية ( الوزارات والمصالح والمحافظات ) الاقتراد بتنظيم شئون موظفيها .

لذلك روى إسناد مهمة تنظيم شئون الموظفين إلى إدارة مركزية قوامها عناصر متخصصة ذات خبرة فى إدارة العاملين ، وهذا هو السبب الحديث لإنشائها .

وسنغير فيما على لتشكيل هذه الأجهزة ثم لوظائفها .

## الفرع الأول

### تشكيلها وطابعه

يتفاوت الشكل الذى تتخذه الأجهزة المركزية لشئون الموظفين بالنسبة للسلطة المشرفة عليها فقد تتخذ الرئاسة الإدارية لهذه الأجهزة اللجنة مكونة من أعضاء plural headed وهو ما يعرف بنظام اللجنة commission system

وقد تسند رئاستها الإدارية لفرد single head وهو ما يطلق عليه نظام الديوان Bureau system ولكل من هذين النظامين مزاياه التي يفترق إليها الآخر .

وقد كان الشكل السائد لجهاز شئون الموظفين المركزي هو اللجنة المستقلة المسكونة من عدة أعضاء يتراوح عددهم عادة ما بين ثلاثة وخمسة يمينهم رئيس الدولة بموافقة الهيئة التشريعية ، ويتم تعيينهم على أساس حزبي ولمدد متفاوتة وظالماً ما تدخل مدد عضويتهم وهذا الطابع يكفل استمرار السياسة الموضوعية لشئون العاملين ومتابعة تنفيذها .

وقد أدى نجاح هذا النظام في الولايات المتحدة الأمريكية إلى اعتقاد الكثيرين من علماء الإدارة العامة بأن إدارة شئون الموظفين يجب أن تكون من قبل لجنة إذ يحقق المزايا التالية .

( أ ) الحد من تأثير الحزبية في شئون الوظيفة العامة وذلك بإتاحة الفرصة لتمثيل الأحزاب السياسية الكبرى في اللجنة .

( ب ) أن نظام التفاوت في مدد الخدمة بين أعضاء اللجنة يكفل الاستمرار والاستقرار في خطط وإجراءات شئون التوظيف .

( ج ) أن الإشراف على شئون التوظيف بما يتطلبه من إعداد تشريعات ولوائح ونظم التوظيف هو عمل شبه تشريعي ولا ريب أن لجنة مؤلفة من عدة أعضاء تمثل الرأي العام بتياراته المختلفة أصلح من هيئة يرأسها شخص واحد لسن الأنظمة التي لها قوة القانون وفعوله .

( د ) أن النظر في شئون العاملين والفصل في تظلماتهم هو مهمة شبه قضائية ولهذا يكون ثلاثة مسئولين أو أكثر أفضل من مسئول واحد إذ يكون باستطاعة اللجنة عندئذ أن تعمل كحكمة قضائية (١) .

---

(١) المرجع السابق وكذا : « بهيمى » في « الإدارة العامة » ص ٩٦

والواقع أن نظام اللجنة إذا كان يستند في وجوده - كما رأينا - إلى اعتبارات تاريخية سياسية فإنه يصطدم بمقتضيات التنظيم الإدارى السليم إذ تنعدم في ظله وحدة القيادة والتوجيه ويتعذر تحديد المسؤولية ولا يتسنى إتخاذ تصرف إدارى سريع وكذلك يؤدي أى خلاف بين الأعضاء إلى اضطراب نظام العمل .

كما أن المزايا التى تنسب لنظام اللجنة في إدارة شئون الموظفين ليست صحيحة إذ ثبت عملاً أن وجود الأعمال التشريعية وشبه القضائية بين أعمال اللجنة مبالغ فيه وغير كاف لتقرير أفضليتها على غيرها . فكلما ازدادت المشاكل الإدارية وكثرت تعقدها تصبح اللجنة المؤلفة من عدة أعضاء عديمة النفع والجدوى إذ كثيراً ما تترأخى في إصدار قراراتها كما أن الاعتقاد بأن اشتراك ممثلين عن كافة الأحزاب السياسية الرئيسية يساعد على توازن القوى السياسية في البلاد مما يؤدي إلى القضاء على الحرية في اللجنة هذا الزعم لا يؤيده الواقع .

ولذلك نجد أن ثمة اتجاه حديث نحو الأخذ بنظام الديوان لا سيما في الدول الأوروبية والبرية .

## الفرع الثاني

### اختصاصاتها وطبيعتها

تباشر الهيئة المركزية لشئون الموظفين أيأ كان شكلها وظائف متنوعة في مختلف الدول فهي قد تتمتع باختصاصات واسعة في شئون القوى العاملة وقد تقتصر على وظائف محدودة كغسل الوظائف العامة .

ويمكن تصنيف وظائفها بوجه عام في الأربعة أنواع الرئيسية التالية .

## أولاً - الوظائف الإدارية Administrative Functions

تمثل هذه الوظائف في المهام الآتية :

### (١) اختيار الموظفين :

من أم وظائف الأجهزة المركزية لشئون العاملين هو اختيار العاملين للعمل في مختلف وحدات الإدارة العامة وقد اقترن ميلاد لجان الخدمة المدنية كأجهزة عامة للتوظيف بالأخذ بمبدأ الجدارة في تنظيم شئون الوظيفة العامة . إذ يطبها تطبيق مبدأ الجدارة عن طريق إجراء امتحانات مسابقة للتميين ، وفي بعض الأحيان للترقية وكانت هذه هي المهمة الأولى والتاريخية لذلك اللجان ، وما أفضاها وأخطرها من مهمة إذ استهدف ابتداء إقلاع الفؤد السيامى والشخصى المستحكم في كافة شئون الوظيفة العامة .

ويتطلب عقد امتحان المسابقة لشغل هذه الوظائف إجراءات وجهوداً شتى كالإعلان بكيفية تكفل اجتذاب أفضل العناصر وإكفائها وتسجيل وتصفية طلبات المتقدمين وتعيين المتشحين وإجراء الامتحانات وإعداد نتائجها وعقد مقابلات واختبارات شخصية وترشيح أجدر المتقدمين طبقاً لما تسفر عنه هذه الاختبارات .

إن إسناد هذه المهمة إلى جهاز مركزى لشئون التوظيف لا يضمن الحيدة والجدارة فحسب إنما يحقق أيضاً الاقتصاد والوفى في الوقت والجهد بالنسبة لسائر وحدات الإدارة العامة . هذا فضلاً عن أنه يتفق ومبدأ التخصص وتقسيم العمل فقد الامتحانات وإجراء الاختبارات الشخصية الخ عمليات فنية تتطلب معاونة خبراء الجهاز المركزى لشئون التوظيف كصدر لهذه الخبرة والمعرفة الفنية أفضل من وحدات الإدارة العامة ،

### (ب) ملك سجلات الموظفين :

وهي وظيفة إدارية أخرى لجهاز شئون الموظفين المركزى إذ يعمل

مكتتب مركزي لسجلات الموظفين Personnel records إن المركزية في مسك سجلات خدمة تقوى بيانات إدارية تمثل تاريخ التعيين والمؤهلات والمرب والدرجة . الخ ضرورى لضبط الترقيات والتقاعد وغيرها ويتطلب نظام الجدارة أن تكون عمليات شئون العاملين عملية وموحدة .

ولذلك غدا من الضرورى مسك سجلات الخدمة في مكتب مركزي حيث يتسنى جمع الإحصائيات الإدارية والوظيفية في أى وقت وى ضوتها يتم وضع خطط وبرامج شئون التوظيف ومراجعتها ومحصيها بما يمكن الجهاز المركزى لشئون التوظيف من القيام بهذه المهمة بسهولة وعلى أكمل وجه .

### ( ٣ ) تنظيم شئون الموظفين :

في بعض الدول نجد أن لأجهزة شئون الموظفين المركزية نصيباً في تنظيم شئون التوظيف كالألحاق بالعمل وتحديد نوعه والنقل والترقية والتزويل والفصل وغيرها . ولها في بعض الدول سلطة الإشراف والرقابة في إدارة شئون العاملين وإن كان لوحدات الإدارة العاملة دور المبادأة في هذه الأمور ولكن الجهاز المركزى لشئون التوظيف هو الذى يتخذ القرار النهائي بشأنها كما هو الحال في بعض الولايات الأمريكية مثل شيكاغو .

غير أننا نجد في بعض الدول أن دور هذه الأجهزة المركزية تنظيمى استشارى بوجه عام ، إذ تقوم بمراجعة ما يطرحه عليها رؤساء وحدات الإدارة العاملة من حالات وأمور ، وإبداء ما يعلن لها من ملاحظات إلى رئيس الوزراء ( أو رئيس الدولة ) أو إلى الهيئة التشريعية وذلك في تقاريرها بالنسبة لما يقع من مخالفات . ولا يعدو دورها مجرد التحقق من أن التنفيذ وإدارة شئون العاملين تم وفق القواعد والجراءات المقررة .



### ثانياً — الوظائف الاستشارية : *staffing Functions*

إن الأجهزة المركزية لشئون التوظيف بحكم تخصصها وإختصاصها بهذه الأمور تعتبر أقدر أجهزة الدولة على تزويد وحدات الإدارة العاملة بالرأى والمشورة في شئون الوظيفة العامة سوله من الناحية القانونية أو من الناحية الفنية . و يرى بحق أن كفاية الإدارة تتوقف إلى حد بعيد على كفاية هذه الخدمة الاستشارية فالإدارة تتلوى على مشا كل بشرية ومن ثم تكون معالجتها على نحو إنسانى أفضل من إتباع الطريق الآلى وأسلوب المكاتبات الروتينية .

إن الجهاز المركزى لشئون التوظيف كهيئة متخصصة يكون أكثر تمسقا في تقصى الباحث الانسانى ومن ثم يدعو إلى الأخذ بموافر جديدة ويقترح أساليب رفيع منويات الموظفين ويرشد إلى أساليب فنية مستحدثة للعمل والأخذ بإجراءات جديدة كما يساعد الهيئتين التنفيذية والتشريعية في تحسين التشريع وتنمية خدمة أجهن .

### ثالثاً — الوظائف شبه التشريعية : *semi-legislative Functions*

تباشر الأجهزة المركزية لشئون الموظفين بعض الوظائف شبه التشريعية بإعداد قوانين ولوائح التوظيف وما يتعلق بتنفيذها من قرارات تنظيمية وإدخال ما يلزم من تعديلات يتطلبها تحسين الكفاية في الخدمة العامة على ضوء تجربها وخبرتها التخصصية في شئون التوظيف .

### رابعاً — الوظائف شبه القضائية : *Semi-judicial Functions*

في بعض الدول وبخاصة الدول الأنجلوسكسونية والدول التي تأثرت بها نجد أن الأجهزة المركزية لشئون التوظيف تمارس اختصاصا قضائيا إذ تفصل في منازعات الموظفين الخاصة ببعض شئونهم كظلماتهم من القرارات التأديبية ويكون قرارها في هذه المنازعات للجهات الإدارية نهائياً سيما إذا لم يوجد بها مجلس دولة ( قضاء إدارى ) .

## الفصل الثاني

### الادارات المحلية لشئون الموظفين

ليستنى للأجهزة المركزية لشئون الموظفين النهوض برسالتها في مختلف أقسام الجهاز الإدارى للدولة يجب أن تعتمد على إدارات محلية مناظرة لها تنفرع عنها أو تتبع الوحدات الإدارية التى تعمل فيها وهى فى الحالة الأولى تقوم أساسا بدور استشارى فى تنظيم شئون الوظيفة العامة بينما تباشر فى الحالة الثانية مهمة التنفيذ فى هذا الخصوص .

والواقع أن الاختصاص المحلى بتنظيم شئون الموظفين كأى جانب آخر من جوانب الإدارة تقع مسؤوليته أصلا على عاتق الرؤساء الإداريين باعتبارهم المسؤولين أساسا عن نجاح الوحدات الإدارية التابعة لهم وتنفيذ برامج العمل فيها ومن ثم تنظيم شئون العاملين عليها يدخل بدرجات متفاوتة فى اختصاص مستويات الرئاسة والتوجيه والإشراف بمختلف وحدات الإدارة العامة ، وهذا أمر طبيعى باعتبار إدارة شئون الموظفين من صميم وظيفة المشرف ورئيس الوحدة الإدارية .

وإذا تمثلنا هدف إدارة شئون الموظفين الأساسى فى الاحتفاظ بمصادر بشرية فعالة وعلاقات إنسانية Human Relations سليمة داخل المنظمة فإنها تعتبر أحد أساليب الإدارة الحديثة ، ولكن المشكلة فى كيفية تمسك الرئاسة الإدارية مع كثرة وتنوع أعبائها - من مباشرة مسؤولياتها فى شئون الموظفين بعد إذ غدت ذات طابع فنى معقد .

إن ثمة حاجة ماسة إلى توفير هيئة من الاختصاصيين فى شئون التوظيف

Personnel specialists وهذا يعني إنشاء إدارات محلية لشئون العاملين في مختلف الوحدات الإدارية المركزية منها (كالثروات والمصالح والهيئات) والمحلية (كالحافظات والمدن) .

وسنمضى فيما يلى رسالة هذه الإدارات المحلية في تنظيم شئون العاملين وتحقيقها ، وكذا وظائفها والأساليب الفنية التى تتبع فى أدائها .

## الفرع الأول

### رسالتها وتحقيقها

تتمثل أهداف ورسالة إدارات شئون العاملين المحلية فى معاونة الرئاسة الإدارية فى تحقيق الكفاءة والحصول على أحسن الخدمات والمساعدة الإيجابية من جميع موظفى المنظمة وتقليل تكاليف الوحدة الإدارية وذلك باتخاذ ما يأتى :  
( أ ) التخطيط والتوجيه والعمل على تنمية السياسات الخاصة بعلاقات العاملين بعد استشارة السلطات الإدارية .

( ب ) مساعدة إرياسات الإدارية فى تنفيذ الخطط المتفق عليها فى شئون العاملين .

( ج ) مساعدة الإدارة على التحقق من توافر صفات القدرة والابتكار فى العاملين .

( د ) التعاون مع الإدارة فى التقدير الدورى لكفاءة العاملين لتحديد نتائج وآثار البرامج المتبعة فى شئونهم .

( هـ ) العمل على إقامة وتقوية الصلات بين الإدارة والعاملين وبينهم وبين رؤسائهم .

على أن تتبع فى ذلك الأساليب الآتية :

(أ) إتاحة الفرصة للعاملين في اتخاذ التحسينات اللازمة على الإجراءات والخطط .

(ب) الحث على تنمية القدرات الفردية والثقة بين العاملين .

(ج) الأخذ بالوسائل التي من شأنها الإفادة إلى أبعد الحدود من القدرات والمزايا التي تتوفر في العاملين (١) .

ويؤخذ على إدارات شئون الموظفين المحلية عجزها عن تحقيق رسالتها هذه في النبوض بكفاية العمل وذلك للأسباب الآتية :

(أ) ما تعانيه من نقص في العناصر المتخصصة .

(ب) انعزال هذه الإدارات عن مجربات التنظيم والإدارة في الوحدات التي تعمل بها .

(ج) إنكبابها على إجراءات مكثية رتيبة معينة تنظر إليها كفاية في ذاتها .

(د) تركيز الاهتمام بتنفيذ قوانين ولوائح التوظيف وتفسيراتها .

## الفرع الثاني

### وظائفها وأساليبها

#### أولاً - أنواع الوظائف :

تمثل وظائف إدارات شئون العاملين المحلية في الدول المتقدمة إدارياً فيما يأتي :

(أ) الخطط والتعليقات :

إعداد الخطط والتعليقات وتنظيمها بالنسبة لكافة الجوانب اللازمة لإدارة

---

(١) تراجع « ستال » في المرجع السابق ص ٥٤٢ .

شئون العاملين واعتمادها من السلطات الرأسية المختصة في الوحدة الإدارية وإعلانها بكيفية مفيدة .

(ب) تحليل وتقييم الوظائف :

١ - معاونة المشرفين في جمع البيانات عن الوظائف الجديدة والمتغيرة .

٢ - تحديد مستويات وفتات الوظائف .

٣ - تقييم الوظائف وفق مستويات فتاتها .

(ج) التوظيف :

١ - تحديد وتنظيم احتياجات التوظيف لشغل الوظائف الحالية .

٢ - العمل مع جهاز شئون العاملين المركزي على تحديد المؤهلات ومستويات الامتحانات المطلوبة وتنظيم هيئات الامتحان الخاصة بها والمساهمة في تحديد مصادر الحصول على العاملين الأكفاء .

٣ - فحص حالة الأشخاص المطلوب إلحاقهم بالوحدة الإدارية .

٤ - مقابلة ومراسلة الأشخاص الراغبين في التوظيف وكذلك موظفي الوحدة الإدارية .

٥ - تنظيم التمييزات والترقيات وغيرها وفق القوانين واللوائح .

(١) علاقات الموظفين :

١ - ترويد الرياضات الإدارية بالرأى في كافة الشئون الإدارية التي تؤثر على العلاقات الإنسانية والروح المعنوية .

٢ - التشاور مع العاملين والمشرفين في مشاكل العلاقات الإنسانية .

٣ - الإشراف على البرامج المقترحة لمساهمة العاملين في تحسين العمل :

٤ - تنظيم الخدمات الصحية health services وشروط اقتضاها .

٥ - وضع وتنظيم برنامج تعليم الوقاية safety education والأمان في استخدام

- ٦ - التحقق من ملاءمة ظروف العمل وأحواله (كالمكان والجو والإضاءة)
- ٧ - تكوين جهاز للنظر في تطلبات العاملين والفصل فيما .
- ٨ - وضع مشروع الإجازات ونظامها .
- ٩ - وضع البرنامج اللازم الذي يكفل تمثيل العاملين في كافة مشئونهم وذلك بالاتفاق مع هيئاتهم وجمعياتهم .
- ١٠ - المعاونة في توفير وسائل الإنعاش والترفيه على العاملين وغير ذلك من خدمات .

#### (ب) مستويات وأنماط الأداء والتقييم :

- ١ - مساعدة المشرفين في وضع وتسجيل تقديرات موضوعية لأداء العاملين .
- ٢ - التوجيه والمعاونة في وضع أنماط ومستويات الإنجاز ومعاييرها .
- ٣ - توجيه العاملين لبلد الجهود لتحسين أداء أعمالهم .
- ٤ - المعاونة في إعداد نماذج التقارير عن كفاية أداء العمل .
- (ج) تدريب وتنمية كفاية العاملين :

- ١ - تحليل وتحديد احتياجات التدريب وإجراء بحوث بشأن أساليب التدريب

- ٢ - العمل مع المشرفين على استكمال الأساليب الفنية للتدريب في الوظيفة وتنظيم المجموعات التدريبية وتكوين برامج ونخطط التدريب .

- ٣ - تخطيط وتنظيم التدريب الإرشادي والإشرافي والكتابي وأنواع التدريب الأخرى بما يكفل إدارتها مركزياً .

- ٤ - الاتفاق والتعاون مع المأهدين والكليات على توفير أنواع ودراسات التدريب اللازمة قبل الالتحاق بالوظيفة واستكمال التدريب اللاحق للتوظيف .

٥ - إعداد مواد التدريب ومناهجه .

(د) التأديب :

تزويد المشرفين بالرأى فى كافة شئون التأديب وبصفة خاصة فى كيفية ممارسة سلطاتهم التأديبية وحدود هذه السلطات .

(هـ) السجلات والتقارير :

١ - مسك السجلات الإحصائية لبيان عدد العاملين ، وزعين على مختلف الفئات وأنواع الوظائف وحالات الفصل والنقل والتأديب وغيرها .

٢ - مسك ملفات تتضمن بيان حالات العاملين وتطوراتها .

٣ - إعداد ورفع تقارير إلى السلطات الرئاسية والإشرافية فى الوحدة الإدارية بشأن التطورات التى تتأثر بها شئون العاملين ومعنوياتهم .

(و) حقوق العاملين وواجباتهم :

إحاطة العاملين بحقوقهم وواجباتهم وفق القوانين واللوائح وما يطرأ عليها من تعديلات .

(ز) البحث فى شئون الموظفين :

١ - إجراء البحوث الإدارية لسكافة مشاكل العاملين المؤثرة على سير العمل كالغياب والتأخير والفصل .

٢ - الدراسة التحليلية لسكافة الإحصائيات الخاصة بشئون العاملين .

٣ - دراسة نتائج المقابلات والاختبارات وتقدير الكفاءة .

٤ - دراسة تحسين النماذج والإجراءات فى شئون العاملين .

(ح) العلاقات العامة :

١ - تقديم المعلومات الخاصة بعمليات شئون العاملين التى تم التمسك بها .

٢ - الرد والإجابة على ما يوجه من استفسارات .

### ثانياً - أساليب العمل :

بعد أن عرضنا لأنواع الوظائف المختلفة المنوطة بإدارة شئون العاملين المحلية نوجز فيما يلي أم الأساليب الفنية لادائها :

( ١ ) تخطيط سياسة شئون العاملين :

وذلك بما يكفل معالجة مشاكل التوظيف والعاملين في الوحدة الإدارية ويضمن سد احتياجاتها في كافة شئون التوظيف والقيام بدور المبادأة في تحقيق التعاون بين الوحدة الإدارية والعاملين في وضع تلك السياسة وضمان تمثيلهم في إعداد برامج تحسين سير العمل بالمنظمة .

( ب ) إعداد التعليقات الكتابية اللازمة :

وبنفي أن تشكل هذه التعليقات بمعالجة المسائل الرئيسية في شئون العاملين وأن تصاغ بأسلوب واضح وعمل هذا مع ترتيبها أولاً بأول على نحو يسهل معه الرجوع إليها والوثوق من وصولها إلى جميع العاملين الذين تهمهم والتزامهم بها . وهذه العملية أصلاً مهمة ولكن قد تكون صعبة مع اتساع وتطور نشاط جهاز الدولة الإداري وما يستتبعه من استحداث بعض الوحدات الإدارية وتعديل البعض الآخر وإصدار التعليقات اللازمة لمواجهة هذا التوسع والتطوير .

هذا ما نلسمه بوجه خاص في حالة تحول الدول الحديثة النامية من نظام دولة الشرطة في ظل الاستعمار إلى دولة التنمية في عهد الاستقلال أو التحول من النزعة الفردية حيث تمثل الدول دور حارس النشاط الفردي وساميته إلى الأخذ بالاتجاه التدخل السائد حيث تتدخل الدولة في النشاطين الاقتصادي والاجتماعي لصالح المجموع . فأمثال هذه التغييرات الجذرية في البناء الاقتصادي والاجتماعي تتطلب تغييراً عميقاً في البناء الإداري للدولة لمواجهة الإغواء الجديدة المترتبة على هذا التطوير



الاقتصادى والاجتماعى وهو ما يقتضى إصدار العديد من التعليمات المنظمة  
لتفاصيل سير العمل فى مرافق الدولة بما يحقق أهداف هذا التطوير .

(ج) وضع وتحديد أنماط العمل ومستوياته :

وهو ما يرتبط أساساً بترتيب الوظائف وتوصيفها وضوابط الأداء  
والأمان . ولا تقوم إدارة شئون العاملين وحدها بذلك ولكن بمعاونة  
المشرفين فى الوحدة الإدارية وهم أدرى بالأساليب الفنية للعمل فى مختلف  
الوظائف ومقتضيات حسن أدائه كما تقوم إدارة شئون العاملين بدور إشرافى  
للاستيثاق من تطبيق أنماط العمل ومستوياته المطلوبة . والتوفيق بين وجهات  
النظر وتنسيق العمل بين مختلف أقسام الوحدة الإدارية .

(د) تقديم المعلومات والبيانات اللازمة :

تباشر إدارة شئون العاملين مهمة الإعلام بالنسبة لشئون العاملين فهم  
تقدم بما يلزمهم من معلومات بشأن الخدمة الصحية والاجتماعية والاقتصادية  
وشروط الإقامة منها كفرص التعليم والإسكان والإنعاش والاقتراض ،  
وتزويد المشرفين بما يحتاجونه من بيانات من مواصفات الوظائف وما يطلبه  
الرقباء من إحصائيات ومعلومات فى مختلف نواحي شئون العاملين كالترقيات  
والجوائز ونتائج تقارير الكفاية لوضع الخطط والبيانات الخاصة بشئونهم  
على أساس الحقائق المقدمة من إدارة شئون العاملين .

## الفصل الثالث

### التطبيقات العربية المقارنة

نعرض هنا نماذج لأجهزة شئون الموظفين في بعض الدول العربية تتفاوت في تنظيمها تشكيلا واختصاصا ما بين نظام اللجنة في العراق إلى نظام يجمع بين طابقي اللجنة والديوان كما في لبنان إلى نظام ديوان الموظفين السائد في الدول العربية كما في السعودية ومصر إلى نظام الوزارات كما في ليبيا والسودان .

ومنها ما يباشر اختصاصا جريماً في شئون الموظفين كشمفل الوظائف الشاغرة تعييناً وترقية كما في العراق ، ومنها ما يمتد اختصاصه إلى سائر شئون الموظفين دون شئون التنظيم الإداري كما هو الحال في لبنان والسعودية ، ومنها ما يشمل نشاطه شئون التنظيم وأساليب العمل فضلاً عن شئون الموظفين كما هو الحال في مصر وليبيا والسودان .

وهناك اتجاه جد حديث إلى بسط اختصاص هذه الأجهزة بالنسبة لشئون سائر القوى العاملة في القطاعات الحكومية والعامة والخاصة وهو ما تمثله في تطبيقاتنا وزارة العمل والخدمة المدنية في ليبيا ووزارة الخدمة العامة والإصلاح الإداري في السودان وذلك على التفصيل الذي نوردته فيما يلي :

الجمهورية العراقية :

مجلس الخدمة العامة :

أنشئ هذا المجلس سنة ١٩٥٦ ، ونوجز فيما يلي نظامه .

### تشكيل هيئة المجلس :

يؤلف مجلس الخدمة العامة من رئيس وأربعة أعضاء يعينهم مجلس الوزراء لمدة ثلاث سنوات بناء على اقتراح وزير المالية ويجوز تجديدهم ثلاث سنوات أخرى .

ويجب أن يكون رئيس وأعضاء مجلس الخدمة ممن لهم خدمة متتارة ومن كبار الحكام أو الأساتذة والعلماء والأطباء الإخصائيين ذوي الاختصاص أو الموظفين الذين يحملون شهادة عالية ، ويشترط في هؤلاء أن تكون لهم خدمة لا تقل عن خمس سنوات ولا تقل درجتهم هي الدرجة الثانية من درجات الخدمة المدنية<sup>(١)</sup> أو من يستحقون هذه الدرجة من غير الموظفين من ذوي الكفاية والخدمات الممتازة .

وللمجلس مدير يعاونه في أداء واجباته مع العدد اللازم من الموظفين والمستخدمين ضمن الملاك ( الكادر ) الذي يصادق عليه وزير المالية .

وعليه فإنه يوجد إلى جانب هيئة المجلس نفسها إدارة تضم مجموعة من الموظفين والمستخدمين وتنقسم إلى شعب : السكرتارية ، التعيين ، والترقيم ، الاختيار ، وتعادل الشهادات والشعب الإدارية الأخرى وتشمل : الذاتية ( شئون العاملين ) والأوراق . والمحاسبة والملاك والطباعة ( النسخ )<sup>(٢)</sup> .

وإذا غاب رئيس المجلس أو أحد أعضائه مدة طويلة فللمجلس الوزراء أن يعين أحد الأعضاء لإشغال وظيفة الرئيس مؤقتاً بناء على اقتراح وزير المالية على أن يراد رتبته إلى راتب الرئيس من مدة إشغاله الرئاسة ، ويجوز

---

(١) وهي الدرجة الثالثة ولما وفق المادة الثالثة من القانون راتباً سنة ١٠٠ - ١٢٠ دينار وملاوة ٣ دأير سنوياً . وتتراوح درجات الموظفين ما بين الخامسة والأولى .

(٢) تراجع تقرير المجلس السنوي الثاني سنة ١٩٥٨ منشور بالواقع الرعاية العدد

لمجلس الوزراء تعيين شخص آخر تتوفر فيه المؤهلات سالفة الذكر ليحل محل العضو الغائب أو العضو الذي يشغل الرئاسة عند غياب الرئيس على أن يتقاضى الفرق بين راتبه الأصلي وراتب العضوية التي يشغلها<sup>(١)</sup> ويجب أن لا يدوم هذا الغياب أكثر من ستة أشهر وإلا فيعتبر الغائب مستقيلًا .

ويجب أن يتفرغ رئيس وأعضاء مجلس الخدمة العامة إلى واجبات مناصبهم وليس لهم ممارسة أى عمل آخر ولو في غير أوقات العمل (الدوام) الرسمي .

ولمجلس الوزراء أن يفصل رئيس وأعضاء المجلس إذا ثبتت إدانتهم من محكمة ذات اختصاص .

وعما تقدم يتضح أن مجلس الخدمة العامة العراقي يتخذ طابع اللجنة وهو الشكل المعروف في الدول الإنجلوسكسونية ( بريطانيا والولايات المتحدة الأمريكية وكندا ) والدول التي أخذته عنها كالهند واليابان والفلبين<sup>(٢)</sup> .

هذا وقد أسندت سلطة تعيين رئيس وأعضاء المجلس إلى السلطة التنفيذية في الدولة ممثلة في مجلس الوزراء ويقابلها في الدول ذات النظام الرئاسي رئيس الجمهورية وإذا كان هذا معنى تبعية مجلس الخدمة العامة للسلطة التنفيذية فإن هذه التبعية تنسق ومسئولية السلطة التنفيذية أمام البرلمان عن سير الإدارة العامة .

---

(١) المادة السادسة من قانون الخدمة المدنية مرقباً سهرياً لرئيس مجلس الخدمة العامة  
٢٠ ديناراً والعضو المجلس ٢٠ ديناراً .

(٢) موجود بالوزارات والمديريات العامة ومديريات أو حسب لأموال الذاتية ( شئون الموظفين ) تابعة لها على النحو الذي تصدده لوائحها الداخلية .

كما حددت رئاسة وعضوية المجلس بثلاث سنوات وهي مدة نعتقد أنها من القصير بحيث لا تسمح بتخطيط وتنفيذ سياسة مستقرة في اختصاص شئون التوظيف خاصة مع قيام نظام برلماني حربي .

### اختصاص المجلس واجباته :

يقصر اختصاص مجلس الخدمة العامة العراقي على عملية التوظيف دون غيرها من شئون الموظفين سواء اخذ هذا التوظيف صورة التعيين أو الترقية وهو في ذلك يشبه لجنة الخدمة المدنية البريطانية .

وعليه فاختصاص هذا المجلس في شئون الوظيفة العامة جزئي لا يتعدى شغل الوظائف العامة وهو ما تنص عليه المادة ٢٤ من قانون الخدمة المدنية في فقرتها الثالثة بقولها : يقوم مجلس الخدمة العامة بالأمور التالية عدا ما استثنى منها في القانون :

( أ ) التعيين وإعادة التعيين في الخدمة المدنية .

( ب ) المصادقة على كافة الاقتراحات الخاصة بالتفريع ( الترقية ) .

وتلخص واجبات المجلس بالنسبة لتعيين وإعادة التعيين فيما يلي :

١ - اختيار مؤهلات الأشخاص المراد تعيينهم أو إعادة تعيينهم بالمقابلة أو بالامتحان التحريري أو بهما معاً للوقوف على صفاتهم ولباقهم ويستثنى من ذلك من له خدمة سابقة في وظيفة مثبت فيها أو يحمل شهادة عالية إلا إذا كان عدد المتقدمين للوظائف المطلوب إشغالها أكثر من عدد تلك الوظائف .

٢ - إصدار شهادة بالأهلية عن كل شخص قبل تعيينه أو إعادة تعيينه بالوظيفة وعند نقله إلى الوظائف التعاقبية والطبية والهندسية على أن تتضمن

هذه الشهادة الدرجة وعنوان الوظيفة التي يعين فيها والراتب ، أما النقل من وظيفة إلى أخرى من غير الوظائف التي ذكرت فيكون بقرار من الوزير المختص .

٣ - تعين بلائحة ( نظام ) الأمور الآتية :

( أ ) الشروط العامة للاشتراك في امتحانات الدخول للخدمة والمؤهلات الضرورية لمختلف الوظائف .

( ب ) تدابير تنظيم الامتحانات التي من شأنها أن تفسح المجال أمام الراغبين للدخول في الخدمة المدنية في كافة أنحاء العراق بفرض متساوية .

( ج ) ضمان إجراءات الامتحانات بصورة سرية .

( د ) تأمين تعاون مجلس الخدمة العامة مع الوزارات والإدارات المحلية في تنفيذ ما ورد في الفقرات المتقدمة .

والجلس أن يستعين بذوى الخبرة من الموظفين أو غيرهم لتقديم المساعدة في لجنة الاختبار أو في لجان أخرى على أن يتفق مع وزارة المالية على منحهم أجوراً مناسبة ويجب أن تمثل الوزارة أو الدائرة المختصة في لجان الاختبار للوظائف المهنية أو الفنية ( المادة ٢١ ) .

أما واجبات المجلس بالنسبة للترقية والاعتراعات التي تقدم من الموظفين فتشمل ما يأتي :

١ - إصدار التعليمات لكل وزارة بأن تعد تقريراً سرياً عن كل موظف - باستثناء الوظائف التي تشغل بمرسوم جمهوري - على أن تحفظ نسخة أو أكثر منه في الوزارة المختصة وترسل نسخة إلى مجلس الخدمة العامة .

٢ - إصدار التعليمات إلى الوزارات عن كيفية ترفع الموظفين عند شعور ( خلو ) وظيفة فيها بأن تقدم الوزارة المختصة توصية بالترقية إلى المجلس

بعد تدقيق (مراجعة) ادعاءات المرشحين اللاتقنين للنظر في أمرهم ، والمجلس أن يصادق على الفيع المقترح أو ترجيح من يراه أهلاً للترفيغ من بين المرشحين وله أن يطلب أية معلومات أخرى ضرورية للنظر في الاقتراح وله أن يقابل المرشح الموصى به أو غيره من الموظفين حسبما يراه ضرورياً .

٣ - للمجلس النظر في الاعتراض الذي يقدمه الموظف الذي لحقه خبن من جراء عدم ترشيحه للترفيغ أو تتيته في التمين أو الترفيع أو إعادته إلى راتبه السابق ويكون قراره نهائياً . والمجلس إصدار التعليمات فيما يتعلق بهذه الأمور .

وإذا يأخذ القانون في تشكيل المجلس بطابع اللجنة فقد خول المجلس ذاته كل السلطات (الصلاحية) ولم يخول الأعضاء على انفراد عدا الرئيس أية صلاحية ، تترتب عليه استصدار قرارات من المجلس في كافة أمور التمين والترقية مهما كان حظ المعروض عليه من الأهمية وعدمها .

ويعتبر المجلس مسئولاً - في مباشرة اختصاصاته وواجباته - أمام مجلس الوزراء ، ويقدم إليه خلال شهر يناير (كانون الثاني) من كل سنة تقريراً سنوياً عن أعماله .

ويلاحظ أن قصر اختصاصات المجلس على شغل الوظائف الشاغرة وإجراء الاختبارات اللازمة لذلك ، وإن اتفق مع دور لجنة الخدمة المدنية البريطانية سابقاً ، إلا أنه لا يساير الاتجاه الحديث السائد في بسط اختصاصات هذه الأجهزة المركزية بالنسبة لكافة شؤون الخدمة المدنية . وهو الاتجاه الذي سبقت الولايات المتحدة الأمريكية إلى الأخذ به ورأت بريطانيا أخيراً - طبقاً لتقرير لجنة فاولتون سنة ١٩٦٨ - الأخذ به . وقد أكدنا هذا الاتجاه في مشروع قانون الخدمة المدنية الجديد .

## لألبيا - الجمهورية اللبنانية :

### مجلس الخدمة المدنية :

ظهرت محاولة لإنشاء هيئة مركزية لشئون الموظفين في لبنان سنة ١٩٥٥ إذ قضى المرسوم الاشتراعى ( مرسوم بقانون ) رقم ٢ الصادر فى ٥ يناير سنة ١٩٥٥ بشأن تنظيم الإدارة ونظام الموظفين فى المادة ٤٠ منه بأن يلىأ فى رئاسة مجلس الوزراء مجلس دائم للخدمة المدنية يعالج شئون الموظفين ويدرس بصفة مستمرة جميع القضايا والمسائل التى تؤدى إلى تحسين الإدارة العامة وتأمين التناسق اللازم بين مختلف أقسامها واختصاصاتها (المكاتب) والإجراءات . وترك أمر تحديد صلاحيات ( اختصاصات ) هذا المجلس إلى مرسوم يصدر من مجلس الوزراء<sup>(١)</sup>.

ولكن هذه المحاولة وقفت عند هذا الحد إلى أن قامت حركة الإصلاح اوطنى والإدارى الشامل فى سنة ١٩٥٨ وكان من نتائجها إنشاء مجلس الخدمة المدنية الحالي الذى صدر به تنظيمه المرسوم الاشتراعى رقم ١١٤ فى ١٢/٦/١٩٥٩<sup>(٢)</sup>.

### التظيم العام للمجلس :

ويتبع المجلس مجلس الوزراء ويتخذ أساساً صانع البعثة على نسق لجان الخدمة المدنية السائدة فى الدول الإنجلوسكسونية وإن أخذ تنظيمه الداخلى صانع اديوان فهناك هيئة الخدمة المدنية التى تشرف على المجلس وتتولى مهمة

---

(١) تراجع الجريدة الرسمية فى لبنان عدد ٢ الصادر فى ١٢/١/١٩٥٥ ص ٦٢٢.

(٢) تراجع الجريدة الرسمية فى لبنان عدد ٢٩ الصادر فى ٢٠/٦/١٩٥٩ ص ٥٧٨-٥٨٧.



التخطيط والتوجيه في شئون الخدمة المدنية أما التنفيذ الفني فنوط بإدارتين داخليتين في المجلس هما إدارة الموظفين وإدارة الإعداد والتدريب . وتشكل هيئة المجلس من رئيسه وعضوية رئيس كل من هاتين الإدارتين وسنعرض بإيجاز لمهام هذه الأجهزة .

### هيئة مجلس الخدمة المدنية :

تأشل الهيئة وتقرر في جميع القضايا ( المسائل ) التي تنيطها بها القوانين والأنظمة النافذة ولا سيما في القضايا الآتية :

( أ ) القضايا الخاصة بمجلس الخدمة وتشمل :

- تقديم الاقتراحات إلى مجلس الوزراء بتعديل ملاك ( كادر ) المجلس .
- تحديد اختصاصات الوظائف التابعة للمجلس .
- تحضير مشروع موازنة ( ميزانية ) المجلس .
- الموافقة على تعيين موظفي المجلس الذين يجوز تعيينهم بقرار من رئيسه .
- الموافقة على التعاقد مع خبراء لبنانيين أو أجانب ضمن حدود الاعتمادات المرسدة في الموازنة .

( ب ) القضايا المتعلقة بالإدارات والمؤسسات وهي :

- تقديم الآراء والاقتراحات لمجلس الوزراء عند درس الموازنة السنوية في شأن الاعتمادات المخصصة للموظفين والنفقات الإدارية في مختلف الإدارات ، والمؤسسات .

- تقديم الاقتراحات إلى مجلس الوزراء في تعديل القوانين والأنظمة المتعلقة بتنظيم الإدارات والمؤسسات العامة وأساليب عملها وتحديد عدد الوظائف فيها .

( ج ) القضايا المتعلقة بالموظفين وذلك بالنسبة للحالات التي ينص عليها قانون التوظيف .

### إدارة الموظفين :

تمارس إدارة الموظفين الصلاحيات التي ينص عليها قانون الموظفين وغيره من القوانين التي تمارس الصلاحيات التي تعهد بها إليها هيئة مجلس الخدمة المدنية .

وتحدد شروط تنظيم ملفات الموظفين الشخصية في الإدارات والمؤسسات العامة وتحفظ خلاصات منها .

كذلك نجد أنه بالنسبة لتقدير حاجات الإدارات العامة إلى موظفين جدد في الوظائف الشاغرة في ملاكها ، يحق لهيئة مجلس الخدمة المدنية بناء على اقتراح رئيس إدارة الموظفين أن تمنح في ملء بعض الوظائف الشاغرة ، إذا تبين لها بعد تحقيق تقوم به إدارة الأبحاث والتوجيه - وهي إدارة خاصة بالتنظيم وأساليب العمل - أن هذه الوظائف ليست ضرورية ، أو أنه يمكن ملؤها بموظفين يؤخذون من الإدارة نفسها أو من الإدارات الأخرى وللإدارة المختصة أن تعترض على قرار هيئة المجلس إلى مجلس الوزراء الذي يتخذ القرار الهائى في هذا الموضوع .

### إدارة الإعداد والتدريب :

وهي تختص بكل عمليات التدريب وإعداد الموظفين وقد عهد إليها بإدارة المعهد الوطنى للإدارة العامة الذى أدمج أخيراً مع معهد التدريب على الإنماء وأصبح يسمى المعهد الوطنى للإدارة والإنماء .

وقد أوجب القانون على رئيس المجلس تقديم تقرير سنوى إلى مجلس

الوزراء ينشر في الجريدة الرسمية وترسل نسخ منه إلى مجلس النواب ومجلس الوزراء وإلى جميع وزارات الدولة .

ثالثاً - المملكة العربية السعودية :

#### ديوان الموظفين العام :

يعتبر ديوان الموظفين العام وفق نظامه الحالي الصادر سنة ١٣٩١ هـ ١٩٧١ م . إدارة مستقلة تشرف على شئون الموظفين في جميع الوزارات والمصالح الحكومية والأشخاص المعنوية العامة ، ويرتبط برئيس الوزراء . ويعين رئيسه بأمر ملكي في مرتبة وزير ، ويأشر الديوان العام والمسئوليات التالية :

( أ ) اقتراح الأنظمة واللوائح المتعلقة بشئون الموظفين لإصدارها بالطرق النظامية .

( ب ) الإشراف على تنفيذ جميع الأنظمة واللوائح والقرارات المتعلقة بشئون الموظفين وإصدار التعليمات اللازمة لذلك .

( ج ) إبداء الرأي في المسائل المتعلقة بشئون الموظفين وإجراء الدراسات والبحوث المتعلقة بذلك .

( د ) الإعلان عن الوظائف الشاغرة وإجراء الامتحانات والقرشيج للوظائف الشاغرة .

( هـ ) تصنيف الوظائف .

( و ) دراسة الرواتب والأجور والبدلات والتعويضات والمكافآت واقتراح إعادة النظر فيها .

( ز ) دراسة الوظائف المطلوب إحداها لبيان الفئات المناسبة لها وفقاً لقواعد التصنيف .

( ٢٣ ) - الإذاعة العامة ٤

(ج) إقتراح السياسة العامة لتدريب الموظفين وإقتراح الوسائل التي تؤدي إلى رفع كفاءتهم وذلك بالاشتراك مع الجهات ذات الاختصاص .

(ط) التعاون مع إدارات شئون الموظفين وتوجيهها إلى أفضل الطرق لتنفيذ الأنظمة واللوائح والقرارات المتعلقة بشئون الموظفين وضبط السجلات الخاصة بالتعيينات والترقيات والنقل وغير ذلك من الأمور التي تتعلق بإدارة الموظفين .

(ي) فحص تطلعات الموظفين المحالة إليه من الجهات المختصة وإبداء الرأي فيها .

(ك) الاختصاصات الأخرى التي يسندها إليه مجلس الوزراء .

ويرفع رئيس الديوان تقريراً سنوياً إلى رئيس مجلس الوزراء يبين فيه إنجازات الديوان مشفوعاً بدراسة شاملة لأوضاع الوظائف العامة والموظفين . ونعرض فيما يلي للإدارات التي يتكون منها الديوان واختصاصات كل منها:

#### إدارة التخطيط وتطوير الخدمة :

١ - دراسة الاحتياجات طويلة المدى للقوى البشرية العاملة .

٢ - دراسة الإحصائيات العامة لشئون الموظفين .

٣ - حفظ البراج الحكومية العريضة .

٤ - سياسة التدريب وبرامجه .

٥ - برامج التقييم .

٦ - مواد التقرير السنوي للرئيس .

٧ - تصميم النماذج .

### إدارة التفتيش والمتابعة :

- ١ - القيام بجولات تفتيشية مفاجئة لوحدات الديوان للتأكد من الإجراءات وتحديد المخالفات .
- ٢ - إجراء التحقيقات وفق توجيهات المسؤولين في الديوان وإبلاغ النتائج للجهات صاحبة الطلب .
- ٣ - الإطلاع على مدى تمتشى إدارات شئون الموظفين في الوزارات والمصالح الحكومية مع أنظمة الموظفين والأحكام والتعليمات وتقديم التقارير اللازمة .
- ٤ - تمثيل الديوان بالإشتراك مع اللجان التي تدرس مشاكل الموظفين ومشاكل الإدارات .

### إدارات علاقات الموظف :

- ١ - تقديم النصائح للموظفين لحل مشاكلهم .
  - ٢ - تحليل ودراية للمشاكل الخاصة بشئون الموظفين .
  - ٣ - تنظيم إجراءات تقديم التظلمات والتعاون مع الوزارات والمصالح الحكومية في تطبيقها .
- ### الإدارة العامة للتوظيف والامتحانات :
- ١ - إجراء البحوث والدراسات القائمة في الدولة للقوى البشرية العاملة .
  - ٢ - تكوين ودراية المقاييس المطلوبة والإختبارات اللازمة للساعات الوظيفية .
  - ٣ - الإعلان عن الوظائف التي يطلب شغلها .

٤ - توزيع خريجي الجامعات والمعاهد التخصصية والتاجين في المسابقات العامة على الأجهزة الحكومية حسب الإحتياج .

الإدارة العامة للتصنيف :

- ١ - تصنيف وظائف الدولة وتحديد مراتبها .
- ٢ - دراسة الرواتب والأجور والبدلات والتعويضات .
- ٣ - دراسة المؤهلات المحددة للوظائف .
- ٤ - دراسة الباب الأول من الميزانية فيما يتعلق بالوظائف .

الإدارة العامة لشئون الموظفين :

- ١ - التدقيق والإعترض على وقوعات الموظفين .
- ٢ - حفظ ملفات الموظفين .
- ٣ - تسجيل وقوعات الموظفين .
- ٤ - عمل بيانات الخدمة لعموم الموظفين والمستخدمين والتصديق على الخدمة العسكرية .
- ٥ - إبداء الرأى عند التعاقد وتحديد العقد .
- ٦ - الإعداد لاجتماعات ومؤتمرات الموظفين .

وابعا : جمهورية مصر العربية

الجهاز المركزي للتعليم والإدارة :

كان تنظيم شئون الموظفين مركزيا ديوان الموظفين منذ سنة ١٩٥١ ، ولك كانت محاولات الإصلاح الإدارى قد كشفت عن الحاجة الماسة إلى إنشاء جهاز متخصص فى سائر مجالات التنظيم والإدارة للنهوض بأحياء الإصلاح الإدارى الشامل والمستمر فى كافة الأجهزة الإدارية .

لذلك أنشئ في ٢١/٣/١٩٦٤ الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة بديلاً لديوان الموظفين بموجب القانون رقم ١١٨ لسنة ١٩٦١ كهيئة مركزية للتخطيط والخبرة والمتابعة في شئون التنظيم والإدارة للقطاعين الحكومي والعوام .

ورئيسه بدرجة وزير له سلطاته وتصرى عليه جميع أحكامه . ويكون الجهاز حالياً من إدارات مركزية للخدمة المدنية والتدريب والترتيب وموازنة الوظائف والتنظيم وطرق العمل والبحوث . ومديريات لشئون العاملين بالمحافظات .

ويأشر الجهاز الاختصاصات التالية :

١- اقتراح القوانين واللوائح الخاصة بالعاملين وإيداء الرأي في المشروعات المتعلقة بشئونهم قبل إقرارها .

٢- دراسة الاحتياجات من العاملين في مختلف المهن والتخصصات بالاشتراك مع الجهات المختصة ، ووضع نظم اختيارهم وتوزيعهم لشغل الوظائف على أساس الصلاحية وتكافؤ الفرص .

٣- تطوير نظم شئون الخدمة المدنية لتحقيق وحدة المعاملة والإشتراك في دراسة كيفية توفير الرعاية الصحية والاجتماعية مع الجهات المختصة .

٤- رسم سياسة وخطط تدريب العاملين في مجال التنظيم والإدارة ورفع مستوى كفاءتهم وتقديم المعاونة الفنية في تنفيذها .

٥- اقتراح سياسة المراتب والعلاوات والبدلات والمكافآت والتعويضات ووضع النظم الخاصة بتنفيذ نظام ترتيب الوظائف وتسجيل أوصافها ونشرها وحفظها في سجلات .

٦- دراسة مشروعات الميزانيات فيما يتعلق باعتادات العاملين وعدد

الوظائف ومستوياتها وتحديد درجاتها مع إبداء ما يكون لديه من ملاحظات عليها .

٧ - الاحتفاظ بالسجلات والبيانات الخاصة بالعاملين في المستويات القيادية ووضوح نظام الإحصاء وتسجيل العاملين بالخدمة المدنية .

٨ - المشاركة في تعبئة المجهود الحربى للدولة فيما يتعلق بمحصر وتسجيل الإمكانيات البشرية في الخدمة المدنية كإلوانوعاً وتخطيط تبعثها وقت العاوارى .

٩ - رسم سياسة الإصلاح الإدارى وخططه وأتقراح الوسائل اللازمة لتنمية ونشر الوعى التنظيمى والارتفاع بمستوى الكفاية القيادية والإدارية وكفاءة الأداء .

١٠ - إبداء الرأى الفنى وتقديم المعاونة فى عمليات التنظيم وتبسيط الإجراءات وتحسين وسائل العمل .

١١ - وضع النظم الخاصة بالفتيش والمتابعة للتأكد من سلامة وكفاءة أداء العاملين .

خامسا - الجماهيرية العربية الليبية الشعبية الاشتراكية :

وزارة العمل والخدمة المدنية :

أشئت بموجب قرار مجلس قيادة الثورة المؤرخ ١٤/١١/١٩٧٤ والذى قضى بدمج كل من وزاراتى العمل والخدمة المدنية وذلك للاعتبارات التالية :

١ - تفادى الازدواج فى الإشراف على القوى العاملة التى تنهض بالتنمية وفق خططها المرسومة .

٢ - التنسيق فى استخدام وتوزيع الطاقات البشرية المؤهلة المحدودة .

٣ - التمكن من وضع خطط شاملة للقوى العاملة ترتبط بها سياسات التعليم والتدريب .



٤ - تحديد الطلب الكلي من القوى العاملة الأجنبية لمراعاته في اتفاقيات استخدامهما وعروضها الخارجية .

٥ - توحيد الإشراف على الإحصاء المبنى وتطوير فائض العمالة العادية .

وقد صدر القانون رقم ٢٧ لسنة ١٩٧٥ بتنظيم الوزارة وتحديد أهدافها في بحث واقتراح السياسة العامة في ميادين العمل والتدريب والخدمات والثقافة المالية وفي شئون الوظيفة العامة والموظفين والعمال بالدولة وذلك بما يتفق والأهداف القومية ، ووضع هذه السياسة موضع التنفيذ بعد اعتمادها ووضع الخطط والمشروعات والبرامج اللازمة لذلك والإشراف عليها ومتابعتها .

وتتكون الوزارة من الإدارات العامة التالية : -

( أ ) إدارة التخطيط والمتابعة والعلاقات الخارجية :

وتختص باقتراح خطط ومشروعات التنمية المتعلقة بنشاط الوزارة ومتابعة تنفيذها ، واقتراح التسليق بين إدارات الوزارة في مراحل تنفيذها ، وإعداد تقارير المتابعة الدورية ، ومتابعة البحوث وتوفيرها للوزارة ، وإجراء الدراسات المتعلقة بها ، وكذلك كل ما يتعلق بالعلاقات الخارجية والتعاون الفني .

( ب ) إدارة البيانات والإحصاء :

وتختص بتحديد البيانات المطلوبة لمختلف الأغراض ووضع نظم توفيرها وتصميم طرق وأساليب تجميعها وتنقيحها وتسجيلها وتزويدها بـ مختلف الجهات بما يلزم من هذه البيانات .

كما تختص بإعداد الإحصائيات الدورية والتحليلية المختلفة عن القوى العاملة في الجمهورية ، ووضع نظم وأساليب استخدامها للاستفادة منها في مختلف أغراض رسم السياسة والتخطيط ، والعمل على تطوير النظم الإحصائية في الوزارة ، وفقا لأحدث الأساليب العلمية .

( ج ) إدارة التنظيم وترتيب الوظائف :

وتختص بإبداء الرأي الفني وتقديم المعونة والمشورة للوزارات وغيرها في عمليات التنظيم وتبسيط الإجراءات وتحسين أساليب العمل ، ومراجعة مشروعات إنشاء الأجهزة الجديدة ، وإعادة تنظيم وتعديل اختصاصات الأجهزة القائمة قبل اعتمادها من السلطة المختصة ، كما تتولى ترتيب وتوصيف الوظائف في جميع أجهزة الدولة وتحديد الاحتياجات الوظيفية ومراجعة الملاكات وإعداد البحوث والدراسات التنظيمية والإدارية .

( د ) إدارة القوى العاملة :

وتختص بدراسة احتياجات البلاد من القوى العاملة على ضوء خطط التنمية فيها . واقتراح أساليب التوازن بين العرض والطلب عليها كما ونوعا ، وتنظيم سوق العمل بالتوجيه بوضع ضوابط الاستخدام فيه واقتراح سياسة أجور العمال وسوافر الإنتاج ، وإجراء كافة الدراسات بشأنها .

( هـ ) إدارة شئون الموظفين والتوجيه الوظيفي :

وتختص ببحث ومراجعة وإبداء الرأي والمشورة في أمور التعيين والترقية والملاوات والنقل والاعارة والندب والتجنيد والأجازات والاحالة إلى التأديب وشئون التقاعد وغيرها من الشئون الوظيفية ، وكذلك التفتيش على الأجهزة الإدارية للدولة للتأكد من سلامة تطبيق القوانين واللوائح فيما يتعلق بشئون الموظفين ، وكشف أوجه القصور في تطبيقها ، والعمل على تلقيها سواء بتوجيه العاملين أو باقتراح إجراء التعديلات التشريعية اللازمة ، والاحتفاظ بملفات موظفي الدولة وتنظيمها ووضع نظم امتحانات شغل الوظائف وإجرائها والإشراف عليها وتحليل نتائجها .

( و ) إدارة العلاقات العالية والتفتيش :

وتختص بإجراء الدراسات المتعلقة بتطبيق تشريعات العمل في المؤسسات

والشركات والمنشآت بمختلف أنواعها ، وأسباب منازعات العمل وسبل تلافيها والاشراف على ضوابط التشغيل والمشاركة في إجراء التفتيش على الجهات المشار إليها لضمان تحقيق السلامة العالية وتوافر أسباب الأمن الصناعي والتأكد من تطبيق أحكام القوانين المالية والقراءات المنفذة لها كما تختص بكل ما يتعلق بالشئون النقابية وشئون التوفيق العالية .

#### ( ز ) إدارة التدريب :

وتختص بإجراء كافة الدراسات المتعلقة بالتدريب لرفع كفاءة ومستويات أداء العاملين في مختلف القطاعات ، واقتراح سياسات وخطط التدريب الوظيفي والتدريب المهني والفني ودراسة احتياجات البلاد من مراكز ومعاهد التدريب على ضوء خطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية ، والاشراف فنيا وإداريا على معاهد ومراكز التدريب التي تلتصقها الوزارة ، وعلى مندوبيها في الخارج ، وتقديم المعونة الفنية إلى المناطق بهم التدريب في القطاع الخاص ومتابعة برامج التدريب التي يقوم بها مع الجهات المختلفة ، وإعداد الدراسة الخاصة بالايضاد في البعثات التدريبية والأجازات الدراسية .

#### ( ح ) الأمانة العامة :

ويختص بشئون موظفي وعمال الوزارة والشئون المالية والإدارية والخدمات والعلاقات العامة والتوعية الادارية .

#### أقسام شئون الموظفين المحلية :

يتولى قسم شئون الموظفين بكل وحدة إدارية المهام التالية :  
تنفيذ النظم والقواعد المتعلقة بشئون موظفي الوحدة الادارية وفروعها  
وفقا للقوانين واللوائح والقراءات المعمول بها في مجال التعيينات والترقيات

- والعلاوات الدورية والنقل والتدب والإعارة والتجنيد والإجازات الدراسية والبعثات والجراوات وإنهاء الخدمة .
- إعداد معاصر لجنة شئون الموظفين واتخاذ إجراءات إبلاغها وتنفيذ قراراتها وبحث شكاوى وتظلمات العاملين والرد عليها .
- مسك السجلات والملفات الشخصية للموظفين والمالية ومتابعة استيفائها .
- إعداد مشروع ملاك وظائف الوحدة الإدارية بالتعاون مع الأجهزة المختصة ومتابعة إجراءات استصالات .
- إعداد البيانات والاحصاءات والتقارير عن أوضاع الموظفين بالوحدة الادارية .

سادسا - جمهورية السودان الديمقراطية :

#### وزارة الخدمة العامة والإصلاح الإداري :

أنشئت هذه الوزارة سنة ١٩٧١ وتنفى تنظيم الوزارات والمؤسسات العامة وبشئون سائر العاملين - عمالا وموظفين - منذ بداية تعيينهم حتى بلوغهم سن التقاعد في مختلف القطاعات ولذلك حوت وزارة العمل إلى مصلحة كبيرة تابعة لها ومن ثم فهي تهتم على شئون القوى العاملة في الدولة في القطاعين العام والخاص بما ييسر عمليات توظيفها وتعاونها وتحريكها بما يتفق ومتطلبات إدارة التنمية الشاملة .

وتتكون الوزارة تنظيميا من أجهزة تنفيذية واستشارية ومؤسسات وتنقسم داخليا إلى مصالح وإدارات ومراكز ودوائر ولجان متخصصة على النحو التالي :

( ١ ) الأجهزة التنفيذية :

وتشمل :

٢ - ديوان شئون الخدمة

١ - مصلحة العمل

- ٣ - مصلحة المعاشات      ٤ - إدارة التنظيم والإصلاح الإداري  
٥ - إدارة التدريب      ٦ - إدارة الموظفين العموميين  
٧ - لجنة الاختيار للخدمة العامة      ٨ - الجهاز المركزي للتفتيش الإداري.

(ب) الأجهزة الاستشارية :

وهي أجهزة متخصصة نص على قيامها دستور البلاد الدائم وتشمل :

١ - مجلس الخدمة العامة :

يقدم النصح والمشورة لوزير الخدمة العامة والإصلاح الإداري فيما يتعلق بقوانين الخدمة العامة .

٢ - لجنة استئناف العاملين :

وتتظر شكاوى المواطنين عامة والعاملين في أجهزة الدولة بصفة خاصة ضد القرارات الإدارية تأكيذاً للعدالة وهي ذات قرارات ملزمة قانوناً .

(ج) الأجهزة التدريبية :

وتقوم هذه الأجهزة بمهام ثلاث هي التدريب والبحوث والاستشارات وتشمل :

- ١ - الأكاديمية السودانية للعلوم الإدارية .  
٢ - معهد الإدارة العامة .  
٣ - مركز تطوير الإدارة والكفاية الإنتاجية .  
٤ - المؤسسة العامة للثقافة العمالية .  
٥ - مراكز التدريب المهني .

(د) المؤسسات :

- ١ - الجهاز المركزي للإشراف على المؤسسات العامة .

٢ - المؤسسة العامة للتأمينات الاجتماعية .

وزى فى ختام هذه الدراسة المقارنة للاجهزة المركزية لشئون الموظفين  
القومية بما يأتى :

أولاً - أن يتبع الجهاز مباشرة رئيس الدولة أو رئيس الوزارة ليكون  
بحكم موقعه قادراً على تحقيق التطوير الإدارى المنشود .

ثانياً - أن يكون رئيس الجهاز بدرجة وزير وغير قابل للعزل مع توفير  
أكبر قدر من الضمانات والاستقلال لأعضائه مع التدقيق فى اختيارهم لضمان  
الحياة والموضوعية فى نشاط الجهاز .

ثالثاً - شمول اختصاص الجهاز سائر جوانب العملية الإدارية بالنظر  
للتراكم والتشاكل الوثيق بينها سواء تعلقته تنظيم عنصر العمل أو عنصر  
المعاملين (١) .

رابعاً - أن يكون للجهاز الإشراف الفنى الكامل بما يقتضيه من توجيه  
ومتابعة للإدارات المحلية لشئون الموظفين .

---

(١) تراجع ل ذلك توصيات مؤتمر تنظيم وإدارة الأجهزة المركزية للخدمة المدنية  
المنعقد بالرياض سنة ١٩٧٥ .

## فهرس

المصنف	الموضوع
٣	مقدمة ... ..
باب تمهيدى	
٥	التعريف بالإدارة العامة العربية ... ..
٦	الفصل الأول : طبيعة الإدارة العامة ... ..
٦	الفرع الأول : مفهوم الإدارة العامة ... ..
١٤	الفرع الثانى : اتجاهات الإدارة العامة ... ..
١٥	المبحث الأول : الارتباط بالجهاز السياسى ... ..
١٨	المبحث الثانى : التغيير الجفدى السريع ... ..
١٢	المبحث الثالث : الترشيذ والإصلاح الإدارى ... ..
٣٠	الفصل الثانى : تطور الإدارة العامة العربية ... ..
٣٠	الفرع الأول : إدارة الدولة العربية الإسلامية ... ..
٤٢	الفرع الثانى : التطوير الإدارى فى الدول العربية ... ..
٤٢	أولاً - المملكة المغربية ... ..
٤٤	ثانياً - الجمهورية العربية الليبية ... ..
٤٥	ثالثاً - جمهورية مصر العربية ... ..
٤٧	رابعاً - الجمهورية اللبنانية ... ..
٤٩	خامساً - المملكة العربية السعودية ... ..
٥٠	سادساً - الجمهورية العراقية ... ..
٥٢	سابعاً - جمهورية السودان الديمقراطية ... ..
٥٣	ثامناً - المملكة الأردنية الهاشمية ... ..

الموضوع	الصفحة
الفرع الثالث : التعاون العربي في الدراسات الإدارية	٥٦
إطار البحث ومنهجه	٦٢
القسم الأول	
التنظيم الإداري الحكومي	٦٣
تمهيد	٦٥
الباب الأول	
أصول التنظيم الإداري	٦٧
الفصل الأول : تخطيط العمل	٦٧
الفصل الثاني : تكوين المنظمة	٧٨
الفرع الأول : التنظيم الهيكلي الرسمي	٧٩
الفرع الثاني : التنظيم الاجتماعي غير الرسمي	٨٦
الفصل الثالث : تشكيل العلاقات والاتصالات	٩٢
المبحث الأول : علاقة العمل الأفقية	٩٢
المبحث الثاني : علاقات العمل الرأسية	٩٨
الفصل الرابع : تحديد الإجراءات	١٠٦
الفرع الأول : طبيعة الإجراءات وشاكلها	١٠٦
الفرع الثاني : دراسة العمل وإجراءاته	١١١
الباب الثاني	
التنظيم الإداري المركزي	١٢٢
الفصل الأول : الوزارات وتنظيمها	١٢٣
أولاً - الجمهورية العراقية	١٢٥



المرسوم	الصفحة
ثانياً - الجمهورية اللبنانية ...	١٢٩ ... ..
ثالثاً - المملكة العربية السعودية ...	١٣٦ ... ..
رابعاً - جمهورية مصر العربية ...	١٣٩ ... ..
خامساً - الجماهيرية العربية الليبية الشعبية الاشتراكية ...	١٤٢ ... ..
الفصل الثاني أجهزة الرقابة الإدارية ...	١٤٨ ... ..
أولاً - جمهورية مصر العربية ...	١٥١ ... ..
ثانياً - الجمهورية اللبنانية ...	١٥٣ ... ..
ثالثاً - الجمهورية العراقية ...	١٥٦ ... ..
رابعاً - المملكة العربية السعودية ...	١٥٩ ... ..
خامساً - الجمهورية العربية السورية ...	١٦١ ... ..
سادساً - الجماهيرية العربية الليبية الشعبية الاشتراكية ...	١٦٤ ... ..
الفصل الثالث : أجهزة التنظيم الإداري ...	١٦٨ ... ..
أولاً - جمهورية مصر العربية ...	١٧٢ ... ..
ثانياً - الجمهورية العراقية ...	١٧٧ ... ..
ثالثاً - الجمهورية اللبنانية ...	١٨١ ... ..
رابعاً - المملكة العربية السعودية ...	١٨٣ ... ..
خامساً - جمهورية السودان الديمقراطية ...	١٨٦ ... ..
سادساً - الجماهيرية العربية الليبية الشعبية الاشتراكية ...	١٨٨ ... ..
الباب الثالث	
التنظيم الإداري اللامركزي ...	١٩١ ... ..
الفصل الأول : الإدارة المحلية ...	١٩٢ ... ..
أولاً - الجمهورية العراقية ...	١٩٨ ... ..

الصفحة	الموضوع
٢٠٤ ... ..	ثانياً - الجمهورية اللبنانية
٢١١ ... ..	ثالثاً - المملكة العربية السعودية
٢٢٠ ... ..	رابعاً - جمهورية مصر العربية
٢٢٨ ... ..	خامساً - الجمهورية العربية الليبية الشعبية الاشتراكية
٢٣٥ ... ..	الفصل الثاني : إدارة المشروع العامة ... ..
٢٣٦ ... ..	أولاً - الجمهورية العراقية
٢٤١ ... ..	ثانياً - الجمهورية السورية
٢٤٨ ... ..	ثالثاً - جمهورية السودان الديمقراطية
٢٥٢ ... ..	رابعاً - مصر العربية
	القسم الثاني
٢٥٩ ... ..	إدارة شؤون موظفي الدولة
٢٦١ ... ..	تمهيد ... ..
	الباب الأول
٢٦٢ ... ..	عمليات شؤون الموظفين
٢٦٥ ... ..	الفصل الأول : تكوين القوى الوظيفية
٢٦٥ ... ..	الفرع الأول : نظام التوظيف
٢٦٦ ... ..	أولاً - أصوله العامة ... ..
٢٧١ ... ..	ثانياً - تطبيقاته العربية
٢٧٢ ... ..	الفرع الثاني : نظام ترتيب الوظائف
٢٧٢ ... ..	أولاً - أصوله العامة ... ..
٢٧٨ ... ..	ثانياً : تطبيقاته العربية
٢٨٣ ... ..	الفصل الثاني : تنمية السكفاية الوظيفية
٢٨٣ ... ..	الفرع الأول : نظام التدريب

الصفحة	الموضوع
٢٨٣	أولاً - أصوله العامة
٢٩٠	ثانياً - تطبيقاته العربية
٢٩٦	الفرع الثاني : نظام الحوافز
٢٩٧	المبحث الأول : نظام الترقيات
٢٩٧	أولاً : أصوله العامة
٣٠١	ثانياً - تطبيقاته العربية
٣٠٥	المبحث الثاني : نظام الاجازات
٣٠٥	أولاً - أصوله العامة
٣٠٦	ثانياً - تطبيقات العربية
٣١١	الفصل الثاني : تقويم الاداء الوظيفي
٣١١	الفرع الأول : نظام تقارير الكفاءة
٣١١	أولاً - أصوله العامة
٣١٤	ثانياً - تطبيقاته العربية
٣١٩	الفرع الثاني : نظام التأديب
٣١٩	أولاً - أصوله العامة
٣٢٢	ثانياً - تطبيقاته العربية

### الباب الثاني

٣٢٧	أجهزة شئون الموظفين
٣٢٩	الفصل الأول : الأجهزة المركزية لشئون الموظفين
٣٣٠	الفرع الأول : تفكيكها وطاوعه
٣٣٢	الفرع الثاني . اختصاصاتها وظيفتها
٣٣٦	الفصل الثاني . الإدارات المحلية لشئون الموظفين
( ٧٤ - الإمارة العامة )	

الموضوع	الصفحة
الفرع الأول : رسالتها وتحقيقها	٢٢٧
الفرع الثاني : وظائفها وأساليبها	٢٢٨
الفصل الثالث : التطبيقات العربية المقارنة	٢٤٤
أولاً : الجمهورية العراقية	٢٤٤
ثانياً : الجمهورية اللبنانية	٢٥٠
ثالثاً : المملكة العربية السعودية	٢٥٣
رابعاً : جمهورية مصر العربية	٢٥٦
خامساً : الجماهيرية العربية الليبية الشعبية الاشتراكية	٢٥٨
سادساً : جمهورية السودان الديمقراطية	٢٦٢
فهرس	٢٦٥

## مؤلفات أخرى

- ١ - نظرية الكفاية في الوظيفة العامة  
دار الفكر العربي - القاهرة سنة ١٩٦٦ نفذت
- ٢ - الإدارة العامة في الدول العربية - طبعة ثالثة .  
دار الفكر العربي - القاهرة ١٩٧٥
- ٣ - الإدارة المحلية في الجمهورية العراقية  
طبع جامعة عين شمس - القاهرة سنة ١٩٦٩ نفذت
- ٤ - الإدارة العامة المقارنة - طبع دار المعارف ببغداد سنة ١٩٧٠ نفذت
- ٥ - الخدمة المدنية في الدول العربية - طبع المعارف ببغداد سنة ١٩٧٠  
نفذت .
- ٦ - تنظيم العلاقات الصناعية وشئون الأفراد  
طبع العالئ ببغداد سنة ١٩٧٠ نفذت
- ٧ - الفكر الإداري الإسلامي والمقارن - طبعة ثانية  
دار الفكر العربي - القاهرة سنة ١٩٧٦
- ٨ - إدارة شئون موظفي الدولة  
دار الفكر العربي - القاهرة سنة ١٩٧٦

# **Contemporary Arab Public Administration**

**Dr. HAMDI A. ABD EL HADI**

Publisher  
**Dar Al-Fikr Al-Arabi**  
Cairo  
**1977**

---

رقم الإيداع ١٦٨٠ / ١٩٧٧  
الترقيم الدولي ٢ - ٢٠٢ - ٢٥٦ - ٩٧٧



# CONTEMPORARY ARAB PUBLIC ADMINISTRATION

**Dr. HAMDİ A. ABD EL HADİ**

**DAR AL FIKR AL ARABI**  
**11, Gawad Hosni St., Cairo**